



Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Universidade Técnica de Lisboa



A PROBLEMÁTICA DOS DESLOCADOS INTERNOS

**Da Natureza dos Conflitos Armados da Actualidade às Respostas da
Comunidade Internacional**

Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Relações Internacionais

Mestranda: Ângela Maria Salvador Pedroso

Orientadora: Professora Doutora Maria Francisca Alves Ramos de Gil Saraiva

Lisboa

2011

A PROBLEMÁTICA DOS DESLOCADOS INTERNOS

Da Natureza dos Conflitos Armados da Actualidade às Respostas da
Comunidade Internacional

A Problemática dos Deslocados Internos

Da Natureza dos Conflitos Armados da Actualidade às Respostas da Comunidade Internacional

Ângela Pedroso

*Em memória da minha Mãe,
que está sempre presente no meu coração
e me acompanha em todos os momentos da minha vida...*

*“O momento que vivemos é um daqueles
em que mais precisamos de tentar alcançar
aquilo que sabemos ser inalcançável.”*

Paula Escarameia

*“Oração de Sapiência – O Direito Internacional
e as Estruturas de Ligação entre o Indivíduo e o Mundo”,
Anais do Clube Militar, Vol.CXXXIV (Julho – Setembro 2004), (465-478), p.478.*

Agradecimentos

A elaboração e conclusão do presente estudo são fruto de um esforço de dedicação e comprometimento pessoal, para o qual foi imprescindível o valioso contributo de algumas pessoas que me acompanharam e apoiaram nesta jornada. Por isso, é com profunda gratidão que escrevo estas linhas de agradecimento, nomeadamente:

À Professora Doutora Maria Francisca Saraiva, pelo excelente trabalho de orientação, pela objectividade e rigor científico, pelas trocas de ideias e conselhos que me permitiram enriquecer este estudo, pela enorme disponibilidade e simpatia com que sempre atendeu aos meus pedidos de esclarecimento e pela compreensão e encorajamento nos momentos mais difíceis.

Ao meu companheiro Alexandre Gomes, por ser um exemplo de dedicação e determinação, por me incentivar e encorajar ao longo de todo o processo, pela enorme paciência, por abdicar da minha companhia nos tempos de maior concentração e por nunca desistir de mim.

Aos meus familiares e amigos, especialmente, à Paula Soares e à Naima Torres, por me incentivarem e encorajarem quando as angústias e os receios se apoderavam de mim, dando-me forças para levar este “barco” a bom porto.

Ao ISCSP, por proporcionar o ambiente académico ideal e um ensino de qualidade a todos os que buscam aperfeiçoar os seus conhecimentos.

Aos meus Professores, pelos conhecimentos que me transmitiram e por me abrirem novos horizontes.

Aos meus colegas, por partilharem comigo esta aventura, numa troca constante de ideias, perspectivas e conhecimentos.

A todos estes e a todos os que não mencionei, mas cujo contributo foi bastante importante para a elaboração e conclusão deste estudo, o meu MUITO OBRIGADO, pois sem o vosso apoio tal não seria possível.

Índice

Agradecimentos	3
Lista de Acrónimos	6
Índice de Quadros	8
INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I – CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA	12
1. O Problema dos Deslocados Internos como Questão Política	13
2. O Problema dos Deslocados Internos como Questão Jurídica.....	16
3. A Questão de Partida e Hipóteses de Trabalho	22
CAPÍTULO II – ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL.....	24
1. Deslocados Internos	25
1.1. O conceito de deslocado interno	25
1.2. Onde se refugiam os deslocados internos	26
1.3. Vulnerabilidades que envolvem os deslocados internos.....	27
1.4. Evolução da problemática.....	28
2. Conflitos	31
2.1. O conceito de conflito.....	31
2.2. Causas dos Conflitos	32
2.3. Tipologia dos conflitos	37
2.4. Os conflitos da actualidade e a sua natureza	43

A Problemática dos Deslocados Internos

Da Natureza dos Conflitos Armados da Actualidade às Respostas da Comunidade Internacional

Ângela Pedroso

CAPÍTULO III – DESLOCADOS INTERNOS: ACTUALIDADE DOS FACTOS.....	51
1. Situação Actual dos Deslocados Internos no Mundo.....	52
1.1. Panorama global	52
1.2. Actuais causas do deslocamento interno	54
2. Impacto da Natureza dos Conflitos Actuais na Problemática dos Deslocados Internos.....	56
 CAPÍTULO IV – A COMUNIDADE INTERNACIONAL FACE À PROBLEMÁTICA DOS DESLOCADOS INTERNOS	 58
1. A Resposta da Comunidade Internacional	59
2. Principais Actores na Assistência Humanitária aos Deslocados Internos	66
2.1. United Nations High Commissioner for Refugees	66
2.2. Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons	69
2.3. International Organization for Migration	71
2.4. Norwegian Refugee Council.....	72
2.5. International Committee of the Red Cross	75
3. Desafios para a Comunidade Internacional	77
4. Entre a Teoria e a Prática da Ajuda aos Deslocados: Propostas para o Futuro	85
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 93
 Bibliografia.....	 97
 Anexos.....	 101
Anexo 1: Guiding Principles on Internal Displacement	
Anexo 2: Kampala Declaration on Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons in Africa	

Lista de Acrónimos

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AKUF	Causes of War Project
CDHNU	Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas
CNUDH	Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos
COW	Correlates of War
DI	Deslocado Interno
ECOSOC	Comité Económico e Social das Nações Unidas
EMP	Empresas Militares Privadas
ERC	Coordenador da Ajuda de Emergência
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização para a Alimentação e Agricultura
FATA	Federally Administrated Tribal Areas
IASC	Comissão Permanente Inter-Agências
ICRC	Comité Internacional da Cruz Vermelha
ICVA	Conselho Internacional de Agências Voluntárias
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre
IFRC	Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho
IOM	Organização Internacional para as Migrações
KP	Khyber Pakhtunkhwa
LRA	Exército de Resistência do Senhor
NRC	Norwegian Refugee Council
NU	Nações Unidas

A Problemática dos Deslocados Internos

Da Natureza dos Conflitos Armados da Actualidade às Respostas da Comunidade Internacional

Ângela Pedroso

OCHA	Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários das Nações Unidas
OHCHR	Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
OI	Organização Internacional
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAM	Programa Alimentar Mundial
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RDC	República Democrática do Congo
RMC	Revolução Militar em Curso
SCHR	Comité Director de Resposta Humanitária
UA	União Africana
UCDP	Uppsala Conflict Data Project
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
UN-HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Assentamento Humanos
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
URRS	União Soviética

Índice de Quadros

Quadro 1: Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos que abrangem os DI's.....	20
Quadro 2: Total de DI's 1989 - 2010.....	29
Quadro 3: Tendências a longo prazo no número de DI's e Refugiados	30
Quadro 4: Estimativa de Pessoas Deslocadas Internamente por Região em 2010.....	52
Quadro 5: Maiores Populações de Deslocados Internos em 2010.....	53
Quadro 6: Novos Deslocamentos em 2010	54
Quadro 7: Causas Actuais do Deslocamento Interno	55
Quadro 8: Panorama dos Princípios Orientadores Relativos aos DI's	59
Quadro 9: Panorama dos Clusters e Sectores.....	64

*"They're coming and will kill us
and "what will happen to the
kids? Let's leave; may God not
abandon us."*

Deslocado interno na Colômbia¹

*"I'm scared. I constantly worry about
food. What will we eat today? What
will we eat tomorrow?"*

Deslocado interno na Geórgia²

*"People are displaced simply so they can
protect their families. And if it's a question of
protecting your family, it doesn't matter losing
everything that you've worked for in life."*

Deslocado interno na Colômbia³

¹ Deslocado Interno na Colômbia, *Let It Be Known: Internally Displaced Colombian Speak Out*, Genebra: Norwegian Refugee Council / Internal Displacement Monitoring Centre, 2007, p.157.

² Deslocado Interno na Geórgia, *Appeal 2009*, Genebra: Norwegian Refugee Council / Internal Displacement Monitoring Centre, 2009, p.12.

³ Deslocado Interno na Colômbia, *op. cit.*, p.14.

INTRODUÇÃO

Num universo repleto de temáticas fascinantes como se considera ser o das Relações Internacionais, a escolha do tema da presente dissertação não consistiu uma tarefa fácil. Visando abordar um tema pelo qual a autora nutrisse um elevado interesse e que, simultaneamente, consistisse numa problemática actual e pertinente para a comunidade internacional, optou-se por abordar a problemática dos deslocados internos, centrando-se na análise deste fenómeno quando provocado pelos actuais conflitos armados, assim como as respostas da comunidade internacional a esta problemática. Assim sendo, os deslocados internos constituem o objecto do presente estudo.

A tendência crescente do número de deslocados internos no mundo é extremamente alarmante, tendo atingido 27,5 milhões de pessoas em 2010⁴. Pessoas, famílias, comunidades inteiras vêem-se obrigadas a abandonar tudo o que é seu, toda uma vida, devido a alguns dos mais graves problemas que a humanidade enfrenta nos nossos dias como os conflitos armados, a violência generalizada, as catástrofes naturais ou catástrofes provocadas pelo homem e as violações sistemáticas dos direitos humanos, procurando abrigo e protecção noutros lugares dentro dos seus próprios países. No entanto, o facto de estas pessoas não atravessarem as fronteiras dos seus países coloca graves entraves à protecção e auxílio das mesmas por parte da comunidade internacional, o que torna os locais onde se abrigam bastante frágeis e perigosos e, consequentemente, deixando-os em situação de grave emergência humanitária e de extrema vulnerabilidade.

Os actuais conflitos armados são bastante complexos, introduzindo efeitos devastadores na problemática dos deslocados internos. São muitas vezes a causa do deslocamento forçado, constituem um perigo iminente para todas as pessoas que se encontram nesta situação e todas as que lhes prestam auxílio humanitário e dificultam todos os esforços realizados por parte da comunidade internacional com vista à resolução do problema.

A comunidade internacional, consciente da gravidade do problema dos deslocados internos e não ficando indiferente ao sofrimento a que estão sujeitas milhões de pessoas, procura encontrar soluções duráveis para esta problemática. A crescente sensibilização para o problema garantiu a sua presença constante na agenda internacional e têm sido realizados diversos esforços, nomeadamente a nível político, para o combater. Apesar das enormes dificuldades de acesso e de segurança, as

⁴ Cfr. Nina M. Birkeland e Edmund Jennings (eds.), *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2010*, Genebra: Norwegian Refugee Council / Internally Displacement Monitoring Centre, 2011, p.9. (Dados referentes a deslocamentos internos devido a conflitos armados, violência e violações de direitos humanos).

organizações internacionais e as organizações não governamentais têm sido o rosto mais visível da acção concreta do apoio aos deslocados internos.

Para a realização do presente estudo a autora optou por realizar uma abordagem qualitativa do tema em análise, baseada sobretudo na pesquisa bibliográfica. Desta forma, realizou-se numa primeira fase um estudo exploratório, constituído este numa abordagem inicial ao tema em análise. Seguidamente realizaram-se algumas leituras temáticas, visando alcançar um conhecimento mais sólido acerca da problemática em questão. Foram também realizadas consultas a fontes abertas.

O presente estudo debruça-se sobretudo sobre a vertente operacional da protecção e assistência humanitária prestada às pessoas deslocadas internamente. Encontra-se dividido em quatro capítulos que procurarão abranger todos os factos que se consideram pertinentes para alcançar um melhor entendimento acerca da problemática dos deslocados internos, a qual tem vindo a assumir proporções cada vez mais preocupantes.

Assim, no primeiro capítulo realizar-se-á uma breve contextualização da problemática em análise, sendo que procuraremos analisar o problema dos deslocados internos como questão política e como questão jurídica. Neste capítulo serão também apresentadas as perguntas e hipóteses de trabalho, que orientarão o nosso estudo.

Numa segunda fase do nosso estudo, ou seja, no segundo capítulo realizar-se-á o enquadramento conceptual dos deslocados internos e dos conflitos, para que possamos conhecer melhor os elementos fundamentais da presente investigação.

No terceiro capítulo será realizado um levantamento de dados que nos permitirá conhecer melhor a realidade actual da situação dos deslocados internos no mundo, bem como os problemas que a natureza dos conflitos armados da actualidade acrescenta a esta problemática.

Por último, o quarto capítulo será destinado à realização de uma análise da resposta da comunidade internacional à problemática em questão, nomeadamente, na sua vertente operacional, bem como aos desafios com que se depara actualmente a comunidade internacional na sua resposta ao problema do deslocamento interno. Ainda neste capítulo serão apresentadas algumas propostas para o futuro, visando contribuir, embora de forma muito singela, para uma melhor resposta a esta problemática.

CAPÍTULO I

CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA



Fonte: www.internal-displacement.org

1. O Problema dos Deslocados Internos como questão política

O crescente registo de situações em que inúmeras pessoas se viam forçadas a abandonar as suas casas, deslocando-se para outras partes dos seus países, a fim de fugir aos riscos e à degradação humana a que estavam expostos, fosse por serem vítimas de constantes violações dos seus direitos humanos, por se encontrarem no centro de conflitos armados ou de situações de violência generalizada, ou por terem sido atingidos por desastres provocados pela natureza ou pelo homem, assumiu uma proporção de tal forma preocupante que inevitavelmente captou a atenção da comunidade internacional.

Em Agosto de 1988 realizou-se em Oslo a Conferência Internacional sobre a situação dos Refugiados, Retornados e Deslocados na África Austral, tendo sido a primeira iniciativa das Nações Unidas (NU) visando chamar a atenção para a questão da assistência institucionalizada aos deslocados internos (DI). No ano seguinte, os deslocados internos mereceram também particular atenção na Conferência Internacional sobre os Refugiados da América Central⁵.

A questão dos deslocados internos captou também a atenção do Conselho Económico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) que, em 1990, adopta a Resolução 1990/78 de 27 de Julho de 1990, onde requer ao Secretário-Geral das Nações Unidas que,

“Inicie uma ampla revisão do sistema para avaliar a experiencia e a capacidade de várias organizações, na coordenação da assistência a todos os refugiados, deslocados internos e retornados e o espectro total das suas necessidades”.⁶

E que, baseando-se nessa análise, *“recomende formas de maximizar a cooperação e a coordenação entre as várias organizações do sistema das Nações Unidas”*⁷ na sua resposta a esta questão.

Em resposta à resolução acima mencionada, o consultor Jacques Cuénod submete ao ECOSOC em 1991 um relatório sobre refugiados, deslocados internos e retornados. Este relatório apresentava uma análise realizada a várias entidades das Nações Unidas, de Organizações Internacionais (OI) e de Organizações Não Governamentais (ONG) respeitante à protecção e assistência prestada por estas aos refugiados, aos deslocados internos e aos retornados e de acordo

⁵ UN, UN Commission on Human Rights, *Comprehensive study prepared by Mr. Francis M. Deng, Representative of the Secretary-General on the human rights issues related to internally displaced persons, pursuant to Commission on Human Rights resolution 1992/73*, UN Document: E/CN.4/1993/35 (21 January 1993), p.3.

⁶ *Idem, Ibidem*, pp.3-4. (Tradução livre da autora).

⁷ *Idem, Ibidem*, p.4.

com os seus mandatos e recursos disponíveis. Apresentava também recomendações que visavam maximizar a coordenação e a cooperação dentro do sistema das NU.⁸

Em 1992 o Secretário-Geral das NU Boutros Boutros-Ghali apresentou ao ECOSOC um relatório analítico sobre os deslocados internos. Para a elaboração deste relatório o Secretário-Geral endereçou uma nota verbal a todos os países e uma carta a organizações relevantes solicitando informações e opiniões acerca desta matéria. O relatório foi assim elaborado com base nas informações facultadas por várias OI's e ONG's e por 34 países e abordava as causas e consequências do deslocamento e, os padrões de direitos humanos e mecanismos internacionais de assistência e protecção às pessoas deslocadas.⁹

Ainda nesse ano e como resposta ao pedido da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos (CNUDH), actual Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDHNU), o Secretário-Geral designa Francis Deng como o seu primeiro Representante para as Pessoas Deslocadas Internamente. O seu mandato consistia na recolha exaustiva e análise profunda de dados respeitantes aos deslocados internos e na elaboração de um estudo abrangente sobre esta matéria a apresentar posteriormente à CNUDH.¹⁰

Do estudo apresentado por Deng à CNUDH em Janeiro de 1993 salienta-se o facto de este alertar para o aumento alarmante do número de deslocados internos no mundo, para a necessidade da comunidade internacional reconhecer formalmente a dimensão dos direitos humanos na protecção dos deslocados internos e de esta ainda não ter estabelecido um mecanismo com a responsabilidade pela protecção destas pessoas e para o facto de as acções das NU privilegiarem a dimensão da assistência deixando a dimensão dos direitos humanos para segundo plano.

Deng alerta também que há muito a fazer no que diz respeito à problemática dos deslocados internos e chama a atenção para a necessidade de clarificação dos princípios que justificam a mobilização da comunidade internacional. Segundo ele não é possível excluir os direitos humanos e os assuntos humanitários das preocupações de segurança da guerra e da paz.

Recomenda a compilação e consolidação de padrões e instrumentos internacionais em documentos focados nos direitos humanos e nos problemas humanitários dos deslocados internos visando, numa fase inicial, a criação de princípios orientadores sobre esta matéria.

⁸ UN, UN Economic and Social Council, *Report on refugees, displaced persons and returnees, prepared by Mr. Jacques Cuénod, Consultant, UN Document: E/1991/109/Add.1 (27 June 1991)*, pp. 5-6.

⁹ UN, UN Commission on Human Rights, *op. cit.*, pp.4-5.

¹⁰ *Idem, Ibidem*, p.5.

Realça ainda a necessidade da criação por parte da CNUDH de um mecanismo contínuo para a protecção dos deslocados internos, a ser assumido pelo Representante do Secretário-Geral para as pessoas deslocadas internamente.¹¹

Em 1998 Francis Deng apresenta à CNUDH, na sua quinquagésima quarta sessão, os “Guiding Principles on Internal Displacement”. Estes Princípios Orientadores baseiam-se no Direito Internacional dos Direitos Humanos e no Direito Internacional Humanitário e visam “*atender às necessidades específicas das pessoas deslocadas internamente através da identificação dos direitos e garantias relevantes para a sua protecção*”.¹²

Os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos constituem, desde a sua criação até aos nossos dias, o pilar sobre o qual assentam todas as políticas e acções das NU, dos governos e de todas as organizações, no que respeita à protecção dos deslocados internos.

Em 2004 a CNUDH apela ao Secretário-Geral para a criação de um novo mecanismo que se construa sobre o trabalho desenvolvido por Francis Deng e que se foque particularmente sobre os direitos humanos dos deslocados internos. No seguimento disto, o Secretário-Geral designa um Representante Especial para os Direitos Humanos das Pessoas Deslocadas Internamente, actualmente designado por Relator Especial para os Direitos Humanos das Pessoas Deslocadas Internamente.¹³

Em Outubro de 2009 realizou-se em Kampala, no Uganda, uma Cimeira Especial da União Africana (UA), onde foi adoptada a Declaração de Kampala sobre os Refugiados, Retornados e Pessoas Deslocadas Internamente em África (Declaração de Kampala), sendo esta a primeira Convenção específica sobre o deslocamento interno abrangendo uma região inteira.¹⁴ Este documento constituiu um importante passo na protecção dos deslocados internos no Continente Africano, bem como um sinal positivo da vontade política dos países da UA signatários da declaração em encontrar soluções para uma das maiores problemáticas deste novo século.

Nas últimas duas décadas inúmeras políticas têm sido adoptadas, quer a nível internacional, quer a nível nacional, visando encontrar soluções duradouras para esta problemática.

¹¹ *Idem, Ibidem*, pp.63-66.

¹² UN, UN Economic and Social Council, *Guiding Principles on Internal Displacement*, UN Document: E/CN.4/1998/53/Add.2 (11 February 1998), p. 3.

¹³ <http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/mandate.htm>. Acedido em 22 de Abril de 2011, às 14:35.

¹⁴ UN, UN General Assembly, *Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons*, Walter Kalin, UN Document: A/HCR/13/21 (05 January 2010), p.5.

2. O Problema dos Deslocados Internos como questão jurídica

Neste novo século, onde o sistema internacional se torna cada vez mais interdependente e globalizado e onde se regista a acentuada proliferação de conflitos internos, o problema dos deslocados internos assume-se cada vez mais como uma ameaça à paz e segurança internacional.

Conforme o exposto no ponto número 1, do Princípio 3, dos Princípios Orientadores Relativamente aos Deslocados Internos:

*“As autoridades nacionais têm o dever e a responsabilidade primárias de garantir a protecção e a assistência humanitária aos deslocados internos que se encontrem na sua área de jurisdição”.*¹⁵

Cabe assim aos governos dos países em que ocorre o deslocamento interno a responsabilidade primária na protecção e assistência a estas pessoas, de acordo com o direito internacional. É também da responsabilidade do Estado:

1. Prevenir o deslocamento e minimizar os seus efeitos adversos;
2. Elevar a consciencialização nacional acerca do problema;
3. Recolher dados sobre os números e as condições dos DI's;
4. Apoiar a formação sobre os direitos dos DI's;
5. Criar um quadro jurídico de defesa dos direitos dos DI's;
6. Desenvolver uma política nacional para os DI's;
7. Designar um ponto focal institucional para os DI's;
8. Encorajar as instituições nacionais de direitos humanos a abordar o deslocamento interno;
9. Assegurar que os DI's participam na tomada de decisão;
10. Apoiar soluções duradouras;
11. Fixar recursos adequados para abordar o deslocamento interno;
12. Cooperar com a comunidade internacional quando a capacidade nacional é insuficiente.¹⁶

¹⁵ UN, Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários das Nações Unidas, *Princípios Orientadores Relativamente aos Deslocados Internos*, (versão portuguesa), UN Document: E/CN.4/1998/53/Add.2, Nova Iorque, 2001, p.2.

No entanto, verificam-se casos em que os Estados não protegem estas populações, seja por incapacidade ou por ser este o agente causador do próprio deslocamento. Face a estas situações a comunidade internacional procura, sem se sobrepor aos Estados, encontrar formas de proteger estas populações.

Como vimos anteriormente, muitos esforços têm sido realizados ao nível político no sentido de responder à problemática dos deslocados internos. No entanto, não existe ainda uma entidade internacional com um mandato específico de protecção dos deslocados internos, nem existe legislação internacional que proteja especificamente os direitos das pessoas que se encontram nesta situação.

Os Princípios Orientadores Relativamente aos Deslocados Internos constituem um importante guia para todas as entidades que abordam esta temática, identificando claramente quem são as pessoas consideradas deslocadas internas e quais os seus direitos, no entanto não constituem um instrumento legal de protecção destas pessoas.

A existência de uma definição de deslocado interno não confere um estatuto legal especial às pessoas que se encontram nessa situação.¹⁷ A definição assume uma função meramente descritiva levando a que, apesar de os deslocados internos possuírem necessidades especiais e de se encontrarem em situação de grande vulnerabilidade em relação aos outros cidadãos do seu país, mantenham os mesmos direitos de que gozam os restantes cidadãos, não se encontrando protegidos por nenhum instrumento de protecção internacional.

*“Os deslocados internos devem gozar, em pé de igualdade, dos mesmos direitos e liberdades, ao abrigo do direito internacional e do direito interno, como o fazem as outras pessoas no seu país”.*¹⁸

Contudo, os deslocados internos encontram alguma protecção jurídica no Direito Internacional dos Direitos Humanos, no Direito Internacional Humanitário e no Direito Penal Internacional.

Baseando-se no Direito Internacional convencional e no Direito Consuetudinário, o Direito Internacional dos Direitos Humanos garante os direitos e liberdades que compõem os Direitos Humanos de todos os indivíduos e obriga os Estados a respeitar, proteger e a concretizar esses direitos e liberdades a todas as pessoas sem qualquer discriminação.

¹⁶ UN, UNHCR, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, Genebra: Global Protection Cluster Working Group, 2010, p.10.

¹⁷ UN, UN OCHA, *Manual de Aplicação dos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos*, [s.l.]: OCHA / Brookings Institution, 1999, p.4.

¹⁸ UN, Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários das Nações Unidas, *op. cit.*, p.2.

Os deslocados internos encontram protecção em vários instrumentos internacionais de protecção dos direitos humanos, nomeadamente, na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e no Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos, ambos de 1967, na Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes de 1984, na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965, na Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio de 1948, na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres de 1979, na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, juntamente com Protocolo Facultativo à Convenção dos Direitos da Criança Relativo à Participação de Crianças em Conflitos Armados e o Protocolo Facultativo à Convenção dos Direitos das Crianças Relativo à Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil, ambos de 2000, na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de 2006, na Convenção Internacional sobre a Protecção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado de 2006, na Convenção Sobre a Proibição e Acção Imediata para a Eliminação das Piores Formas de Trabalho Infantil de 1999, na Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, de 1990 e na Convenção da OIT sobre os Povos Indígenas e Tribais de 1989.¹⁹

Quando o deslocamento interno ocorre em contexto de guerra o Direito Internacional Humanitário assume extrema relevância, sendo por vezes um elemento dissuasor do deslocamento forçado. Para além de todas as restrições impostas por este ao deslocamento forçado de pessoas, a protecção das populações civis é fundamental. Os seus instrumentos principais são as quatro Convenções de Genebra de 1949 e os seus dois Protocolos Adicionais de 1977.²⁰

Os deslocados internos também estão protegidos pelo Direito Penal Internacional pois este obriga a que os Estados criminalizem, na sua legislação nacional, todas as violações dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário. Com efeito, o Estatuto do Tribunal Penal Internacional²¹ considera os crimes contra a humanidade, os crimes de guerra, o genocídio e o crime de agressão, recentemente definido, como sendo de preocupação internacional.

¹⁹ UN, UNHCR, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, pp.20-23.

²⁰ Designadamente, a *Convenção de Genebra para Melhorar a situação dos Feridos e Doentes das Forças Armadas em Campanha*, a *Convenção de Genebra para Melhorar a Situação dos Feridos, Doentes e Náufragos das Forças Armadas no Mar*, a *Convenção de Genebra Relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra* e a *Convenção de Genebra Relativa à Protecção das Pessoas Cíveis em Tempo de Guerra*, adoptadas a 12 de Agosto de 1949 e, o *Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 Relativo à Protecção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais* e o *Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 Relativo à Protecção das Vítimas dos Conflitos Armados Não Internacionais*, ambos adoptados a 08 de Junho de 1977.

²¹ UN, UNHCR, *Collection of International Instruments and Legal Texts Concerning Refugees and Others of Concern to UNHCR*, Vol.1, (10-31), Genebra, UNHCR, 2007.

Importa ainda salientar que, embora não sendo obrigatórios, os Estados reconhecem os Princípios Orientadores Relativamente aos Deslocados Internos como uma importante estrutura internacional de protecção dos direitos dos deslocados internos, concentrando grande aceitação a nível internacional.²²

Por último, considera-se pertinente esclarecer sucintamente a diferença, ao nível de protecção jurídica internacional, existente entre os refugiados e os deslocados internos.

Legitimamente reconhecido a nível internacional, o estatuto de refugiado é atribuído a qualquer pessoa:

*“Que receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar”.*²³

Considera-se então que o principal elemento distintivo entre ambos são os limites geográficos do deslocamento, ou seja, enquanto os deslocados internos não atravessam as fronteiras do seu país no decorrer de todas as fases do seu deslocamento, os refugiados atravessam as fronteiras do seu país e procuram refúgio noutros países.

Este elemento assume extrema relevância, uma vez que, impede que os deslocados internos sejam abrangidos pelos mecanismos de protecção internacional a que os refugiados podem recorrer em virtude de se encontrarem fora do território nacional onde ocorreu o deslocamento forçado. A comunidade internacional garante a protecção aos refugiados desde o início da segunda metade do século XX, nomeadamente, através da *Convenção das Nações Unidas de 1951 relativa ao Estatuto do Refugiado* e do seu *Protocolo Adicional de 1967*.

Apresentamos em seguida um quadro onde se podem identificar os principais instrumentos de internacionais de direitos humanos que abrangem as pessoas deslocadas internamente.

²² UN, UNHCR, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, pp.28-32.

²³ <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/refworld/refworld/legal/instrume/asylum/conv-0.html#art1>. Acedido em 11 de Abril de 2011, às 12:35.

A Problemática dos Deslocados Internos

Da Natureza dos Conflitos Armados da Actualidade às Respostas da Comunidade Internacional

Ângela Pedroso

Quadro 1: Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos que abrangem os DI's²⁴

ANO	Instrumento Internacional de Protecção dos Direitos Humanos	Descrição
1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos	Instrumento mundial que estabelece os direitos humanos básicos de todas as pessoas, assentando nos princípios da igualdade e da não discriminação.
	Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio	Define o genocídio como actos cometidos com a intenção de destruir, total ou parcialmente, um grupo racial, étnico ou nacional e declara o genocídio como sendo um crime, seja este cometido em tempo de guerra ou de paz.
1965	Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial	Proíbe a discriminação racial, ou seja, quando um grupo ou uma pessoa é tratada de forma diferente devido à sua nacionalidade de origem, origem étnica, raça, cor ou descendência, com o objectivo de negar os seus direitos humanos e liberdades fundamentais.
1967	Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais	Estabelece as garantias económicas, sociais e culturais.
	Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos	Estabelece os direitos civis e políticos.
1979	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres	Estabelece uma estrutura para a acção nacional para assegurar que as mulheres gozem em pé de igualdade com os homens, os seus direitos em todas as áreas e para assegurar a protecção das mulheres, particularmente, contra ameaças à sua segurança física e contra violações e exploração sexual.
1984	Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes	Define e proíbe a tortura sob quaisquer circunstâncias e estipula que os Estados não podem transferir uma pessoa para outro Estado se existirem razões para acreditar que, se isso acontecer, essa pessoa será torturada.

²⁴ Quadro realizado e traduzido pela autora, com base no quadro constante nas páginas 22 e 23 do *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, Global Protection Cluster Working Group (UNHCR).

A Problemática dos Deslocados Internos

Da Natureza dos Conflitos Armados da Actualidade às Respostas da Comunidade Internacional

Ângela Pedroso

1989	Convenção sobre os Direitos da Criança	Consiste num código abrangente para a protecção dos direitos e do melhor interesse das crianças (abaixo dos 18 anos).
	Convenção da OIT sobre os Povos Indígenas e Tribais	Estabelece uma estrutura para assegurar que as pessoas indígenas ou tribais gozem os seus direitos em pé de igualdade com as outras pessoas.
1990	Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias	Estabelece uma estrutura para a protecção dos direitos humanos dos trabalhadores migrantes durante todas as fases do processo de migração.
1999	Convenção Sobre a Proibição e Acção Imediata para a Eliminação das Piores Formas de Trabalho Infantil	Obriga os Estados a tomarem todas as medidas para eliminar as piores formas de trabalho infantil, como a escravatura, a prostituição, o tráfico ou o trabalho forçado (incluindo o recrutamento de crianças menores de 18 anos para serem utilizadas em conflitos armados).
2000	Protocolo Facultativo à Convenção dos Direitos da Criança Relativo à Participação de Crianças em Conflitos Armados	Proíbe o recrutamento compulsório e o uso directo de pessoas com menos de 18 anos em hostilidades.
	Protocolo Facultativo à Convenção dos Direitos das Crianças Relativo à Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil	Proíbe a prostituição infantil, a pornografia infantil e a venda de crianças.
2006	Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência	Reafirma os direitos humanos e enfatiza a sua importância particular para as pessoas portadoras de deficiências.
	Convenção Internacional sobre a Protecção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado	Define e proíbe o desaparecimento forçado sob quaisquer circunstâncias e obriga o Estados a prevenir tais actos, a perseguir, castigar e repatriar os responsáveis e a proporcionar reparações para as vítimas e suas famílias.

Fonte: *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, Global Protection Cluster Working Group (UNHCR).

3. A Questão de Partida e Hipóteses de Trabalho

Longe de assumir a presunção de conseguir apresentar uma exploração exaustiva e profunda das inúmeras variáveis que a problemática dos deslocados internos comporta, a autora pretende com o presente estudo realizar um trabalho que se caracterize pela objectividade e clareza na análise de factos chave, visando desta forma contribuir para um melhor conhecimento acerca dos problemas com que se deparam milhões de pessoas por todo o mundo. Desta forma, pretende-se com a presente exposição responder à seguinte questão principal:

“Como está a comunidade internacional a responder aos desafios colocados pela natureza dos actuais conflitos armados, no que respeita à problemática dos deslocados internos?”.

A questão principal configura o pano de fundo do presente estudo, no entanto, considera-se pertinente delinear algumas hipóteses de trabalho que nos conduzam de forma mais objectiva e direccionada à resposta da questão principal. Assim sendo, apresentamos as seguintes hipóteses de trabalho:

1. *“A natureza dos conflitos armados da actualidade tem tido um impacto negativo na realidade dos deslocados internos”*
2. *“A comunidade internacional não está a responder satisfatoriamente aos desafios desta problemática”*

Com estas hipóteses pretende-se contribuir para um melhor conhecimento da problemática que envolve as pessoas vítimas de deslocamento forçado devido aos conflitos armados, bem como os desafios que a comunidade internacional enfrenta face a esta crescente realidade. Neste sentido tentaremos averiguar os seguintes aspectos:

1. *O número, as causas e os problemas dos deslocados internos têm vindo a aumentar substancialmente nos últimos anos, assumido actualmente proporções extremamente preocupantes.*
2. *A natureza dos conflitos armados da actualidade introduz novos e graves problemas na situação dos deslocados internos, não só por estes conflitos serem muitas vezes a causa do próprio deslocamento forçado, mas também por aumentarem exponencialmente, em todos os aspectos e em todas as fases do deslocamento, a vulnerabilidade destas populações, constituindo um grave entrave à sua protecção e à concretização de soluções duradouras.*
3. *Nos últimos anos a questão dos deslocados internos tem vindo a assumir grande relevância junto da comunidade internacional, cuja principal forma de intervenção se tem traduzido na*

A Problemática dos Deslocados Internos

Da Natureza dos Conflitos Armados da Actualidade às Respostas da Comunidade Internacional

Ângela Pedroso

produção de inúmeros documentos políticos e na acção de vários actores que procuram responder a esta problemática.

CAPÍTULO II

ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL



Fonte: www.internal-displacement.org

1. Deslocados Internos

1.1. O Conceito de deslocado interno

Foi no início dos anos 90 do século passado, que a questão dos deslocados internos chegou à agenda internacional e passou a ser reconhecida como uma preocupação internacional legítima. No entanto, na altura ainda não existia uma definição para os mesmos²⁵. Apesar de se encontrarem em situação de deslocamento forçado, muitas vezes pelas mesmas razões que levaram os refugiados a abandonarem os seus lares rumo a outro país, o facto de os deslocados internos não atravessarem as fronteiras do seu país no decurso do seu deslocamento tornou bastante complexa a abordagem da comunidade internacional a esta situação, tendo decorrido algum tempo até ser definido quem era efectivamente considerado um deslocado interno.

Uma aproximação inicial à definição de deslocado interno surge em 1992, no Relatório Analítico do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas sobre Pessoas Deslocadas Internamente apresentado ao ECOSOC, sob a forma de definição de trabalho, no qual o termo deslocado interno é atribuído a:

*“Pessoas que tenham sido forçadas a fugirem das suas casas subitamente ou inesperadamente em grande número; em consequência de conflitos armados, conflitos internos, violações sistemáticas de direitos humanos ou desastres humanos ou naturais; e que estão dentro do território do seu próprio país.”*²⁶

Após alguns anos de debate no seio da comunidade internacional visando o aperfeiçoamento da definição de deslocado interno, é consagrada em 1998 a definição oficial que perdura até aos nossos dias, num relatório apresentado à CNUDH por Francis Deng, Representante do Secretário-Geral da ONU para os Deslocados Internos, onde são estabelecidos os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos e, no qual se considera que,

“Deslocados Internos são pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou a deixar as suas casas ou os seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos

²⁵ Cfr. Erin Mooney, “The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern”, *Refugee Survey Quarterly*, Vol.24:3 (2005), (9-24), UNHCR, p.10.

²⁶ UN, UN Commission on Human Rights, *Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons*, UN Document: E/CN.4/1992/23 (14 February 1992), p.5. (Tradução livre da autora).

*direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado.*²⁷

Esta definição salienta dois importantes elementos que constituem características específicas dos deslocados internos, a saber, o carácter coercivo ou involuntário do deslocamento e o facto de este ocorrer dentro das fronteiras nacionais.

O carácter coercivo ou involuntário do deslocamento advém do facto de as causas que conduziram ao deslocamento, nomeadamente, os conflitos armados, a violência generalizada, as violações sistemáticas de direitos humanos e as catástrofes, não deixarem outra alternativa a estas pessoas senão abandonarem os locais onde vivem. O facto de o deslocamento ocorrer dentro das fronteiras nacionais mantém, legalmente, estas pessoas sob a protecção das autoridades nacionais do país da sua residência habitual, devendo por isso poder gozar dos mesmos direitos que o resto da população.²⁸

Os conflitos armados, a violência generalizada, as violações dos direitos humanos e as calamidades humanas ou naturais constituem as causas que conduzem ao deslocamento interno.

1.2. Onde se refugiam os deslocados internos

Os deslocados internos, sendo pessoas ou grupos de pessoas que, visando fugir das situações acima mencionadas, não têm alternativa senão fugir dos locais onde vivem, procuram refúgio noutras partes do seu país.

Estas pessoas refugiam-se quer nas zonas rurais, quer nas zonas urbanas, concentradas ou dispersas e em diversas condições socioeconómicas. Preferem manter-se anónimas e discretas por medo de serem presas.

No contexto rural e urbano os deslocados internos podem encontrar-se:

1. Com famílias de acolhimento, parentes ou amigos;
2. Em campos de deslocados internos;
3. Em abrigos improvisados;
4. Em centros colectivos ou em tendas.

²⁷ UN, UN Commission on Human Rights, *Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons: Guiding Principles on Internal Displacement*, UN Document: E/CN.4/1998/53/Add.2 (11 February 1998), p.5. (Tradução livre da autora).

²⁸ [Http://www.internal-displacement.org/idp](http://www.internal-displacement.org/idp). Acedido em 14 de Abril de 2011, às 09:45.

No contexto urbano os deslocados internos podem:

1. Misturar-se com a população local;
2. Ocupar edifícios públicos ou privados.

Também podem encontrar-se em circulação de um local para outro ou escondidas nas florestas.

Durante o deslocamento interno, estas pessoas optam muitas vezes por alternar entre as situações acima descritas ou por dividir a família entre estas situações.²⁹

1.3. Vulnerabilidades que envolvem os deslocados internos

Ao serem forçados a abandonar as suas casas e as suas formas tradicionais de sustento os deslocados internos deixam de ter meios de sobrevivência e quebram, simultaneamente, as suas redes de apoio familiar e social, o que torna estas pessoas altamente vulneráveis.³⁰

Os efeitos causados por esta situação são devastadores para estas pessoas, famílias e comunidades traduzindo-se, nomeadamente, no isolamento social, na exclusão do acesso à saúde, educação e bem-estar, no empobrecimento, na quebra das relações sociais, na quebra das estruturas de apoio e na fragilização dos papéis sociais e das estruturas de autoridade.³¹

Entre estas populações existem ainda grupos cujas vulnerabilidades são agravadas em virtude das suas características específicas. É o caso das crianças, adolescentes, mulheres e idosos.

As crianças e os adolescentes afectados pelo deslocamento interno, especialmente os que não se encontram junto das suas famílias, encontram-se expostos a inúmeros perigos, nomeadamente ao abuso, exploração e negligência, ao trabalho infantil, à falta de acesso à alimentação, abrigo, educação e cuidados de saúde e ao recrutamento forçado por parte de grupos armados e de forças armadas. Os adolescentes são também vítimas de alto risco da exploração e violência sexual.

As mulheres deslocadas internamente, assim como as crianças e os adolescentes, assumem frequentemente o papel de chefes de família aumentando o peso da sua responsabilidade, no entanto normalmente usufruem de menos poderes políticos, económicos e sociais no seio destas comunidades e a sua representação nas estruturas formais de poder é inferior, sendo as suas

²⁹ UN, UNHCR, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, pp.12-13.

³⁰ Cfr. Erin Mooney, *op. cit.*, p.15.

³¹ Castles *et al*, *apud*, Erin Mooney, *op. cit.*, p.15.

necessidades e direitos específicos muitas vezes negligenciados. As mulheres correm também um elevado risco de exploração e abuso sexual.

Os idosos estão expostos aos riscos de violência, exploração ou abuso e muitas vezes perdem o seu papel tradicional no seio da comunidade.

Importa salientar também que a etnia, a cultura, a língua, a religião, a deficiência e o estatuto familiar e socioeconómico são também factores que contribuem para o aumento das vulnerabilidades das pessoas deslocadas internamente.³²

1.4. Evolução da problemática

Segundo Francis Deng³³, o processo evolutivo que conduziu à crise dos deslocados internos registada no início dos anos 90 do século passado e à emergente preocupação global para com esta crise ocorreu em três fases principais, nomeadamente, a fase do período da dominação imperial, a fase do período da independência e a fase do período dos pós Guerra Fria.

Durante a primeira fase, as acções do poder colonial, nomeadamente, a criação de fronteiras artificiais que provocaram a separação de grupos étnicos e a sua associação a outros grupos, a imposição de uma estrutura de lei e ordem extremamente discriminatória e a ausência de empenho no desenvolvimento económico, social e político da população dominada, conduziram à vontade colectiva de auto-libertação por parte dos dominados.

Na fase das independências, os novos Estados Nação assistiram ao fortalecimento da noção de unidade. No entanto, quando os nacionalistas se apoderaram do controlo do legado colonialista, ou seja, do poder centralizado e das fontes de sobrevivência, surgiram inevitavelmente as lutas pelo poder, pela riqueza e pelas oportunidades de desenvolvimento. Encontrando-se o sistema internacional envolto no contexto da Guerra Fria, as considerações ideológicas e estratégicas delineavam a resposta dos actores internacionais a estes conflitos, fomentando e agravando muitas vezes os conflitos ao fornecer assistência económica e militar aos seus aliados em vez de financiar esforços de resolução pacífica dos mesmos.

Com o final da Guerra Fria assistiu-se à proliferação de tensões étnicas e de conflitos por todo o globo. Com o fim do mundo bipolar desfizeram-se os acordos globais realizados entre as super

³² UN, UNHCR, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Person*, pp.13-14.

³³ UN, UN Commission on Human Rights, *Comprehensive study prepared by Mr. Francis M. Deng, Representative of the Secretary-General on the human rights issues related to internally displaced persons, pursuant to Commission on Human Rights resolution 1992/73*, pp.34-35.

potências, deixando estas de actuar como moderadoras e aliadas mutuamente neutralizantes, resultando no intensificar da devastação e da brutalidade em muitas partes do globo.

Quando a questão dos deslocados internos foi assumida como uma realidade preocupante merecedora de atenção por parte da comunidade internacional, o número de deslocados internos no mundo era já extremamente elevado. Jacques Cuénod, no seu relatório de 1991, constatava a existência de cerca de 24 milhões de deslocados internos no mundo, número que ultrapassava significativamente os 17 milhões de refugiados existentes na altura.³⁴

O quadro apresentado em seguida permite-nos conhecer a evolução estimada do deslocamento interno provocado por conflitos armados, violência generalizada e violações de direitos humanos, desde 1989 até 2010³⁵.

Quadro 2: Total de DI's 1989 - 2010

Ano	Global	Fonte dados DI's
1989	16,500,000	USCR
1990	21,300,000	USCR
1991	22,500,000	USCR
1992	25,000,000	USCR
1993	27,500,000	USCR
1994	28,000,000	USCR
1995	22,000,000	USCR
1996	19,700,000	USCR
1997	17,400,000	USCR
1997	17,400,000	USCR
1998	19,300,000	USCR
1999	21,300,000	USCR
2000	21,200,000	USCR
2001	25,000,000	IDMC
2002	25,000,000	IDMC
2003	24,600,000	IDMC
2004	25,300,000	IDMC
2005	23,700,000	IDMC
2006	24,400,000	IDMC
2007	26,000,000	IDMC
2008	26,000,000	IDMC
2009	27,100,000	IDMC
2010	27,500,000	IDMC

Fonte: www.internal-displacement.org

Na sua análise constata-se que entre 1989 e 1994 se registou um enorme aumento de deslocados, passando de 16,500 milhões de pessoas deslocadas internamente para 28 milhões respectivamente. Esta tendência alterou-se em 1995, ano em que o número de deslocados internos

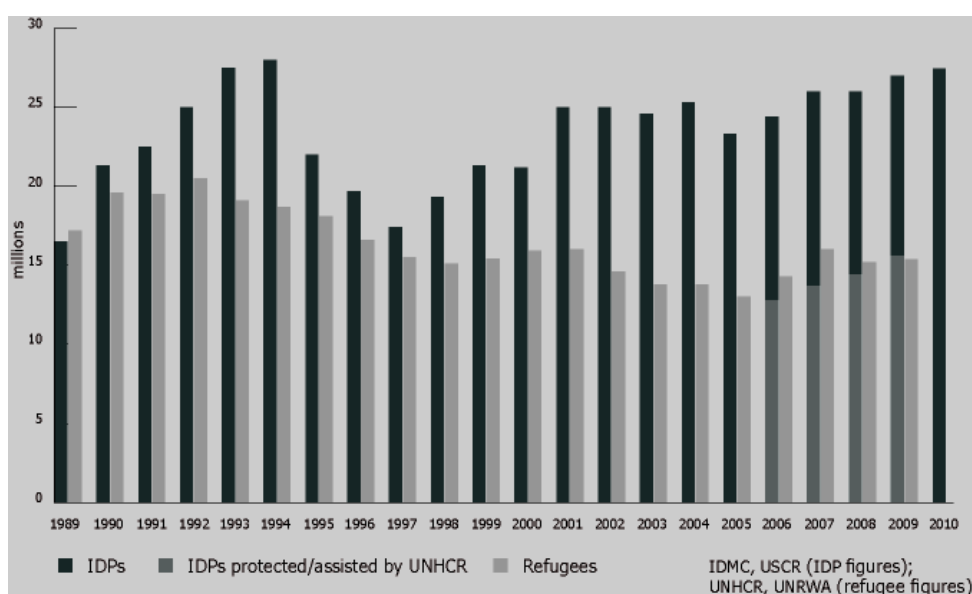
³⁴ UN, UN Economic and Social Council, *Report on refugees, displaced persons and returnees, prepared by Mr. Jacques Cuénod, Consultant*, p.6.

³⁵ [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpPages\)/10C43F54DA2C34A7C12573A1004EF9FF?OpenDocument&count=1000](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpPages)/10C43F54DA2C34A7C12573A1004EF9FF?OpenDocument&count=1000). Acedido em 02 de Maio de 2011, às 15:10.

se fixou em 22 milhões e a tendência decrescente manteve-se até 1997 registando-se então 17, 400 milhões. Entre 1998 e 2002 registou-se um novo aumento, de 19,300 milhões para 25 milhões, respectivamente. Entre 2003 e 2006 registaram-se subidas e descidas e a partir de 2007 regista-se novamente uma tendência crescente estimando-se que em 2010 existiam cerca de 27,500 milhões de deslocados internos no mundo.

Da mesma forma, o quadro seguinte permite-nos comparar as tendências a longo prazo relativamente ao número de deslocados internos e de refugiados.

Quadro 3: Tendências a longo prazo no números de DI's e Refugiados



Fonte: www.internal-displacement.org

Na sua análise, constata-se que o número de refugiados no mundo apresenta desde 1989 até 2009, embora com algumas oscilações, uma tendência maioritariamente decrescente. Constata-se também um aumento progressivo do número de deslocados internos relativamente ao número de refugiados.

2. Conflitos

2.1. O conceito de conflito

O conflito assumiu, desde os primórdios da história, um papel central nas relações internacionais levando a que muitos autores, das mais variadas áreas científicas, se tenham debruçado ao longo dos tempos sobre o seu estudo, procurando descrever e conceptualizar este fenómeno. No entanto, e como salienta Francisco Proença Garcia, *“o termo (Guerra) surge para caracterizar um vasto conjunto de situações em determinados contextos e períodos históricos, assumindo formas diversas e que variam ao longo do tempo”*³⁶, tornando bastante difícil a análise das variadas manifestações da guerra. Não obstante, é possível identificar alguns conceitos de guerra.

Na abordagem internacionalista, o conflito *“é uma condição social que surge quando dois ou mais actores perseguem objectivos mutuamente excludentes ou mutuamente incompatíveis. Em relações internacionais, o comportamento conflitual pode ser observado na guerra...”*³⁷

Segundo James Dougherty e Robert Pfaltzgraff, Jr.,

“O termo conflito costuma corresponder a uma situação em que um grupo individualizável de seres humanos (de carácter tribal, étnico, linguístico, cultural, religioso, socioeconómico, político ou outro) se opõe conscientemente a um ou mais grupos individualizáveis devido àquilo que parecem ser objectivos incompatíveis”.³⁸

Considerado um dos maiores estrategas de todos os tempos, Clausewitz considera que a guerra é *“um acto de violência com vista a coagir o nosso adversário a submeter-se à nossa vontade”*.³⁹ O autor considera também que a guerra *“não é somente um acto político, mas um verdadeiro instrumento político, uma continuação das relações públicas, uma realização destas por outros meios”*.⁴⁰

Para Quincy Wright, a guerra é

“Um estado de Lei e uma forma de conflito envolvendo um elevado grau de igualdade legal, de hostilidade e de violência nas relações de grupos humanos organizados, ou, mais simplesmente, a

³⁶ Cfr. Francisco P. Garcia, *Da Guerra e da Estratégia: A Nova Polemologia*, Lisboa: Prefácio, 2010, p.33.

³⁷ Cfr. Graham Evans e Jeffrey Newnham, *apud*, Victor Marques dos Santos, *Teoria das Relações Internacionais: Cooperação e Conflito na Sociedade Internacional*, Lisboa: ISCSP, 2009, pp.175-176.

³⁸ Cfr. James Dougherty e Robert Pfaltzgraff, Jr., *apud*, Victor Marques dos Santos e Heitor Barras Romana, *Relações Internacionais – As Teorias em Confronto: Um Estudo Detalhado*, Lisboa: Gradiva, 2003, p.243.

³⁹ Cfr. Carl von Clausewitz, *Da Natureza da Guerra*, Almagem do Bispo: Coisas De Ler, 2007, p.10.

⁴⁰ Cfr. Francisco P. Garcia, *op. cit.*, p.62.

condição legal que igualmente permite que dois ou mais grupos hostis conduzam um conflito pela força armada".⁴¹

No seu livro *Da Guerra e da Estratégia: A Nova Polemologia*, Francisco Proença Garcia, após salientar algumas definições da guerra propostas por vários autores, avança com a sua própria definição de guerra, considerando a guerra como *"a violência armada e sangrenta, entre grupos organizados, que cria e se desenvolve num ambiente hostil, inerentemente incerto, evolutivo, tendo como finalidade mais evidente o acesso ao, ou a manutenção do, poder"*.⁴²

2.2. Causas dos conflitos

Na procura do entendimento acerca da guerra, compreender as causas que lhe estão subjacentes assume extrema importância.

Adriano Moreira apresenta várias teorias que procuram explicar as razões que conduzem à guerra, teorias estas que assumem a guerra como as *"hostilidades entre Estados ou grupos sociais conduzidas por forças armadas que manejam a organizada violência possível"*⁴³, as quais apresentaremos em seguida.

1. Assimetria de Poderes

Esta teoria considera que a balança de poderes não chega para a manutenção da paz no sistema internacional, assumindo a superioridade como a única garantia da paz. Traduz-se na concepção de uma estratégia de um poder crescente cujo objectivo são os interesses pertencentes a outro poder. De acordo com a perspectiva da Realpolitik, se o poder conservador reconhecer uma assimetria de poder desfavorável, estará ameaçado.⁴⁴

2. Nacionalismos

A guerra nacionalista acontece quando um povo de um Estado ou um grupo de pessoas que se identificam, não pelo Estado a que pertencem, mas pelos seus modelos culturais, pela sua etnia ou pela sua religião, é forçado a alienar-se por outro grupo ou poder político diferente. A guerra nacionalista pode assumir duas formas, o irredentismo e o separatismo.

⁴¹ Cfr. Quincy Wright, *apud*, Francisco P. Garcia, *op. cit.*, p.62. (tradução livre da autora).

⁴² Cfr. Francisco P. Garcia, *op. cit.*, p.63.

⁴³ Cfr. Adriano Moreira, *Teoria das Relações Internacionais*, Coimbra: Almedina, 1996, p.217.

⁴⁴ Cfr. Adriano Moreira, *op. cit.*, pp.217-218.

a) Irredentismo

As situações de irredentismo derivam da separação forçada de grupos étnico-linguísticos ou culturais pelas fronteiras que dividem os Estados soberanos. Consiste na luta pela unificação de um povo, quando parte deste povo se encontra num território que considera ter sido perdido ou amputado por uma soberania ilegítima através da força.

b) Separatismo e Independência

Neste caso, um grupo identitário deseja a sua separação de um Estado existente, aspirando e sentindo-se capaz de ocupar uma posição independente e separada na comunidade de Estados.⁴⁵

3. Darwinismo Internacional

Esta teoria considera que o progresso das sociedades, assim como nas espécies, acontece através da selecção e da competição, sendo que a guerra é assumida como uma forma de vida honrada.⁴⁶ Numa sociedade internacional anárquica, caracterizada por uma relação dinâmica dos poderes e por uma competição desregulada, sobrevivem os mais fortes e capazes.⁴⁷

4. Erro de Percepção

A imagem que os actores internacionais passam de si mesmo para a comunidade internacional assume grande importância nas suas relações com os outros actores internacionais. O desenvolvimento das tecnologias contribuiu para que os poderes políticos reforçassem a utilização da imagem como estratégia indirecta, na medida em que lhes permite transparecer para a comunidade internacional uma imagem favorecida de si mesmos, denegrindo a imagem dos seus oponentes e, consequentemente, fragilizando as lealdades e o apoio das populações submetidas à soberania dos adversários. No entanto, os avanços dos meios de comunicação ao serviço da fabricação da imagem aumentam também o risco de ser assumida uma imagem errada dos actores internacionais, das suas condutas e dos seus objectivos, potenciando a guerra.⁴⁸ Os erros de percepção são provocados pelo recurso a informação pouco fiável, por uma má interpretação da informação ou pela realização de

⁴⁵ *Idem, Ibidem*, pp.218-219.

⁴⁶ *Idem, Ibidem*, p.220.

⁴⁷ Cfr. Victor Marques dos Santos, *op. cit.*, p.179.

⁴⁸ Cfr. Adriano Moreira, *op. cit.*, p.221.

interferências que distorcem os sistemas de comunicação, conduzindo ao aumento da violência no conflito.⁴⁹

5. Competição Armamentista

Esta teoria assenta na procura constante do equilíbrio de capacidades em termos de armamento. De acordo com a perspectiva teórica do “dilema securitário”, o armamento adquirido por um Estado visando a sua defesa pode ser entendido pelos outros como uma ameaça à sua segurança levando a que estes procurem também aumentar as suas capacidades de defesa e resposta a um potencial ataque, conduzindo a um círculo vicioso de aumento progressivo do poder letal dos armamentos.⁵⁰ Um conflito previamente existente pode ser a causa da competição armamentista, sendo que esta pode apressar a escalada do conflito aos extremos ou pode evitar a guerra ao manter um equilíbrio pelo medo. Em ambas as situações a corrida armamentista traduz-se sempre “numa incompatibilidade entre seguir uma política armamentista e conseguir sustentar uma política desenvolvimentista”.⁵¹

6. Fuga para a Frente

A teoria subjacente à fuga para a frente assume como causa da guerra o uso intencional do conflito internacional como forma de resolver os problemas internos.⁵² O conflito internacional pode constituir a solução para um problema interno ao ser utilizado como manobra de diversão, promovendo a união nacional em volta de um inimigo externo ou de um objectivo comum, resultando no apaziguar ou adiamento do problema interno. A fuga para a frente também pode surgir como resultado dos erros de percepção.⁵³

7. Instinto de Agressão

Esta teoria associa a guerra a um instinto de agressão natural que a evolução da sociabilidade não conseguiu suprimir. Associado ao instinto de agressão surge por sua vez, o imperativo territorial, ou seja, o homem, por não possuir as armas naturais que os outros animais possuem, desenvolve um ligeiro nível de inibição a par com capacidades intelectuais que lhe permita criar armas artificiais.⁵⁴ Daí advém a necessidade de defesa através do

⁴⁹ Cfr. Victor Marques dos Santos, *op. cit.*, p.179.

⁵⁰ *Idem, Ibidem*, pp.178-179.

⁵¹ Cfr. Adriano Moreira, *op. cit.*, p.222.

⁵² *Idem, Ibidem*, p.223.

⁵³ Cfr. Victor Marques dos Santos, *op. cit.*, p.179.

⁵⁴ Cfr. Adriano Moreira, *op. cit.*, p.224.

alargamento do espaço de domínio territorial, indicando uma racionalização do conflito que não comporta o comedimento dos comportamentos agressivos.⁵⁵

8. Ciclos de Guerra e de Paz

Os ciclos de guerra e de paz baseiam-se na teoria dos ciclos, considerando-se que a sucessão alternada das guerras e dos períodos de paz se devia à sucessão das gerações. Assim, as gerações de decisores políticos que tivessem vivido a guerra procurariam manter a paz, enquanto as gerações de decisores políticos que não vivenciaram a guerra, recorreriam mais facilmente à guerra na prossecução dos seus objectivos.⁵⁶ Há também quem defenda que existe um ritmo que define os ciclos de guerra e de paz, sendo que até 1680 ocorriam ciclos de vinte e vinte e cinco anos e, após esta data os ciclos duravam trinta e cinco anos.⁵⁷

9. Complexo Militar Industrial

A ideia de complexo militar industrial encontra-se envolta pela teoria conspirativa da política e da história. Assenta na crença da existência de grupos poderosos (militares profissionais, donos e administradores de indústrias militares, funcionários cujas carreiras estão associadas às despesas militares e políticos cujo eleitorado possui interesse em projectos de defesa), que exercem a sua influência para originar, manter e avivar as tensões.⁵⁸

10. Malthusianismo

Esta teoria assenta nos estudos desenvolvidos por Thomas R. Malthus, sobre o crescimento diferenciado entre a população e os recursos alimentares. Desta forma, a guerra assumiria a forma de regulador natural da população excedente.⁵⁹ Ou seja, as guerras actuariam como eliminadores do excesso de pessoas em relação à capacidade de os manter.⁶⁰

Victor Marques dos Santos avança com algumas das que considera serem causas recentes dos conflitos violentos, designadamente, a promoção sistemática e a mediatização estratégica da intolerância, o acesso a recursos considerados vitais e o domínio territorial, a interacção entre economia e política e a interacção entre as alterações climáticas e ambientais e as questões de segurança humana.

⁵⁵ Cfr. Victor Marques dos Santos, *op. cit.*, p.182.

⁵⁶ *Idem, Ibidem*, pp.182-183.

⁵⁷ Cfr. Adriano Moreira, *op. cit.*, p.225.

⁵⁸ *Idem, Ibidem*, p.225.

⁵⁹ Cfr. Victor Marques dos Santos, *op. cit.*, p.183.

⁶⁰ Cfr. Adriano Moreira, *op. cit.*, p.227.

1. Promoção sistemática e a mediatização estratégica da intolerância

Segundo o autor assiste-se actualmente a uma promoção sistemática e à mediatização estratégica da intolerância, de ódios e de rivalidades entre grupos nacionais, religiões, culturas e etnias e à banalização de comportamentos anti-sociais, violentos e desumanos, que conduzem a manifestações diversas de comportamentos violentos e agressivos. Esta realidade é fomentada pelos avanços científico-tecnológicos nas áreas da informação e da comunicação, estendendo-se a todos os níveis das sociedades e da vida dos indivíduos.⁶¹

2. Acesso a recursos considerados vitais e domínio territorial

O acesso aos recursos considerados vitais ou considerados de interesse estratégico para os Estados e o domínio territorial encontram-se entre as causas principais dos conflitos actuais. Os interesses económicos na exploração de riquezas nacionais, como por exemplo os recursos energéticos e, os recursos vitais como a água e outros recursos alimentares primários, os quais asseguram a sobrevivência das populações constituem factores que conduzem ao conflito.

3. Interacção entre economia e política

O autor considera que, de forma semelhante ao complexo militar industrial, a guerra pode consistir num factor de dinamização das economias. Na actualidade, o fenómeno da autonomização gradual da esfera económica e o facto de o poder crescente das lógicas da economia global tender a sobrepor-se às políticas reguladoras das relações no sistema internacional, constituem potenciais factores de indução de conflitos.⁶²

4. Interacção entre alterações climáticas e ambientais e questões de segurança humana

A interacção entre as alterações climáticas e ambientais, por um lado, e as questões de segurança humana, por outro, constituem um “multiplicador de ameaças”, ou seja, os efeitos da sua interacção provocam uma intensificação e um agravamento dos problemas populacionais, nomeadamente no que diz respeito à pobreza, à educação, à saúde, ao crescimento demográfico, as migrações em massa e os conflitos transfronteiriços.⁶³

⁶¹ Cfr. Victor Marques dos Santos, *op. cit.*, p.183.

⁶² *Idem, Ibidem*, p.184.

⁶³ *Idem, Ibidem*, p.186.

2.3. Tipologia dos conflitos

Como pudemos observar anteriormente, os conflitos eclodem devido às mais variadas causas e, da mesma forma, podem também identificar-se vários tipos de conflito, sendo muitos os autores que os estudam.

Karl Deutsch apresenta uma tipologia dos conflitos internacionais baseada em quatro perspectivas de análise, nomeadamente, quanto ao tipo básico, ao objectivo, à importância relativa e quanto ao grau de controlabilidade.

Assim, quanto ao tipo básico, os conflitos podem assumir três tipos diferentes:

1. **Lutas** – Nas lutas o controlo mútuo dos actores ou o autocontrolo degenera-se rapidamente, uma vez que as acções desenvolvidas por uma das partes provocam uma reacção da outra parte, traduzindo-se no desenvolvimento de acções semelhantes às que originaram a reacção, assumindo este tipo de conflito um carácter quase automático.
2. **Jogos** – Nos jogos os actores, embora possam não possuir o controlo sobre o resultado dos movimentos, mantêm o controlo relacional dos movimentos. Para tal, os actores devem ter objectivos bem definidos e possuírem uma boa noção do grau de fiabilidade da sua percepção relativamente ao outro.
3. **Debates** – Nos debates regista-se uma alteração mútua das percepções das imagens da realidade, dos valores e das motivações, por parte dos adversários.⁶⁴

Quanto ao objectivo, Karl Deutsch distingue entre os conflitos de sobrevivência conjunta, onde ambos os adversários sobrevivem e voltam a integrar o sistema internacional, no entanto, com possíveis alterações de estatuto e posição na hierarquia das potências e, os conflitos de destruição mútua, onde, no melhor dos cenários, apenas um dos adversários sobrevive.

No que respeita ao grau de importância relativa, o autor distingue entre conflito fundamental e conflito accidental, sendo que, num conflito fundamental existem incompatibilidades permanentes das estruturas primárias entre as partes e, num conflito accidental as circunstâncias que o originam são casuais.

Por último, o autor classifica os conflitos quanto ao grau de controlabilidade como, controláveis ou incontrolláveis, sendo que, nos primeiros o grau de destruição e a intensidade do conflito é controlável e, nos segundos, deixa de ser possível controlar o conflito.⁶⁵

⁶⁴ Cfr. Karl Deutsch, *apud*, Victor Marques dos Santos, *op. cit.*, p.192.

⁶⁵ *Idem*, *Ibidem*, p.192.

Dougherty e Pfaltzgraff identificam um vasto conjunto de tipos de conflito social. Para os autores, para além da guerra internacional, o conflito pode surgir também como:

*“Guerra civil, revolução, golpe de estado, guerrilha, assassinato político, sabotagem, terrorismo, tomada de reféns, levantamentos nas prisões, greves e quebra de greves, manifestações, ameaças, demonstrações de força, sanções económicas, guerra psicológica, propaganda, conflitos de taberna, disputas laborais, alterações em eventos desportivos, litígios relativos ao divórcio e à custódia das crianças, disputas intrafamiliares e crimes hediondos”.*⁶⁶

Francisco Proença Garcia identifica também vários tipos de conflitos, distinguindo as *guerras internacionais* das *guerras internas* e, dentro de cada uma destas identificando diferentes tipologias. Assim, nas guerras internacionais distingue entre **guerra fria** e **guerra quente**, sendo que o primeiro tipo utiliza todas as formas de coação (política, económica, psicológica e militar), no entanto a coação militar está presente apenas como potencial. Como *guerra quente* o autor considera a guerra clássica e a guerra nuclear. A guerra clássica envolve a utilização de meios militares e inclui a ameaça de utilização de meios nucleares. A guerra nuclear compreende a utilização efectiva de armas nucleares de natureza limitada ou ilimitada.⁶⁷

No que respeita às guerras internas, o autor subdivide-as em guerra subversiva, revolta militar, golpe de estado, revolução e guerra civil.

A **guerra subversiva**, de acordo com a descrição apresentada pelo autor, é a luta que ocorre no interior de um território, levada a cabo pela população contra a autoridade de direito visando, no mínimo, bloquear a sua acção, podendo ou não ter o apoio do exterior.

A **revolta militar** ocorre quando as forças militares, na sua totalidade ou uma parte significativa destas, tenta derrubar o poder estabelecido através da força.

O **golpe de Estado** traduz-se num acto clandestino realizado por uma elite contra o poder estabelecido que culmina na tomada técnica do poder por parte dessa elite.

A **revolução** nasce de um levantamento popular que acontece de forma breve e inesperada, que aparentemente é descontrolado e que geralmente não é planeado.

A **guerra civil**, segundo o autor, acontece quando:

⁶⁶ Cfr. James Dougherty e Robert Pfaltzgraff, Jr., *apud*, Victor Marques dos Santos e Heitor Barras Romana, *op. cit.*, p.250.

⁶⁷ Cfr. Francisco P. Garcia, *op. cit.*, p.64.

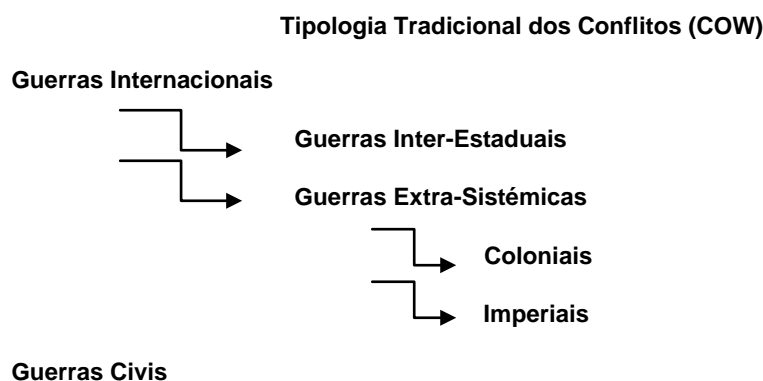
*“Parte da população de uma determinada unidade política entra em luta contra o governo estabelecido dessa mesma unidade. Uma das partes procura o reconhecimento do estatuto de beligerante com todos os privilégios de soberania associados.”*⁶⁸

Dentro da comunidade dos Estudo para a Paz destacam-se três projectos que assumem grande importância na análise da guerra, sendo eles, o *Correlates of War Project* (COW) da Universidade do Michigan, o *Causes of War Project* (AKUF) da Universidade de Hamburgo e o *Uppsala Conflict Data Project* (UCDP) da Universidade de Uppsala.⁶⁹

Importa salientar a tipologia tradicional dos conflitos, apresentada pelo *Correlates of War Project*. Fundado pelo cientista político J. David Singer, em 1963, este projecto tem como objectivo desde a sua criação, a acumulação sistemática de conhecimento científico sobre a guerra, visando facilitar a compilação, disseminação e a utilização de dados quantitativos precisos e fidedignos nas relações internacionais, tendo-se tornado numa importante fonte de informação na área dos estudos para a paz.⁷⁰

Segundo David Singer e Mel Small a guerra é *“um combate sustentado, envolvendo forças armadas organizadas, resultando num mínimo de 1,000 mortes relacionadas com a batalha”*.⁷¹

A classificação das guerras apresentadas pelo COW, criada por David Singer e Mel Small em 1982, dividia as guerras em dois grandes grupos, as guerras internacionais e as guerras civis, sendo que, as guerras internacionais eram também subdivididas em dois grupos, as guerras inter- estaduais e as guerras extra-sistémicas.⁷²



⁶⁸ *Idem, Ibidem*, pp.64-66.

⁶⁹ Cfr. Peter Wallensteen, *Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System*, Londres: Sage publications, 2002, p.18.

⁷⁰ [Http://www.correlatesofwar.org/](http://www.correlatesofwar.org/). Acedido em 06 de Maio de 2001, às 10:40.

⁷¹ Cfr. David Singer e Mel Small, *apud*, Meredith Reid Sarkees, *The COW Typology of War: Defining and Categorizing Wars (Version 4 of the Data)*, [s.l]: COW, [s.d], p.1. (tradução livre da autora).

⁷² *Idem, Ibidem*, pp.2-3.

Consideravam-se então guerras inter-estaduais as que ocorriam entre dois membros do sistema internacional de Estados, sendo que, eram classificados como participante na guerra os Estados que sofressem um mínimo de 100 mortos ou possuíssem no mínimo 1,000 combatentes envolvidos no combate activo. Deveria também existir um combate sustentado que envolvesse forças armadas regulares de ambas as partes e cujo combate resultasse no mínimo em 1,000 mortos de guerra para ambas as partes.

As guerras extra-sistémicas eram as que ocorriam entre um membro do sistema internacional de Estados e uma entidade política que não fazia parte desse sistema. Nestas guerras registava-se um combate que resultava num mínimo de 1,000 mortos de guerra por ano, somente na parte do membro do sistema internacional de Estados. Estas guerras subdividiam-se em dois tipos diferentes, designadamente, guerras coloniais e guerras imperiais, de acordo com o estatuto político do adversário.⁷³

Assim, as guerras classificadas como coloniais eram as que envolviam um adversário que é uma colónia, uma dependência ou um protectorado, encontrando-se este a alguma distância geográfica do Estado ou na periferia do centro de governo e sendo este composto por pessoas de etnia diferente. Por sua vez, as guerras imperiais opunham ao Estado uma entidade política independente que procurava manter essa independência, embora não se qualificasse como um membro do sistema internacional de Estados.

Singer e Small defendiam que também deveriam ser consideradas como guerras internacionais as guerras civis internacionalizadas, ou seja, quando se verificava a intervenção de um Estado numa guerra civil a ocorrer dentro de outro Estado, representando assim um estado de guerra internacional. Segundo os autores consideram-se guerras civis qualquer conflito armado que “(1) envolva acção militar interna à metrópole do membro do sistema de estados; (2) a participação activa do governo nacional; (3) resistência efectiva de ambos os lados; e (4) um total de pelo menos 1,000 mortes em batalha durante cada ano de guerra”.⁷⁴

O *Causes of War Project* foi originado em Budapeste por Istvan Kende, tendo sido mais tarde alterado e desenvolvido na Universidade de Hamburgo por Klaus Gantzel adquirindo então a sua designação actual, *Causes of War Project*.

Para que um conflito seja incluído na sua análise das situações de conflito a nível mundial este projecto requer a existência de um Estado num dos lados do conflito, mas não requer que uma das partes do conflito faça parte do sistema internacional de Estados. Não estipula um número

⁷³ *Idem, Ibidem*, p.3.

⁷⁴ *Idem, Ibidem*, p.5. (tradução livre da autora).

mínimo de mortos de guerra, mas estipula que tem de haver uma medida de continuidade na batalha, sendo que os actores devem ter no mínimo o controlo prático e o comando central sobre a batalha.

Tanto o projecto AKUF como o projecto COW procuram as origens do conflito violento, no entanto, no projecto AKUF o critério fundamental para a inclusão de um conflito no seu estudo é a continuidade do conflito, enquanto no projecto COW o critério principal é o número de mortos na guerra, o que leva a que o AKUF abranja um maior numero de conflitos que o COW.⁷⁵

O *Uppsala Conflict Data Project* é fruto do trabalho realizado pelo *Department of Peace and Conflict Research* estabelecido em 1971 pela Universidade de Uppsala.⁷⁶

Este projecto centra-se na resolução de conflitos e introduz um elemento que não se encontra nos dois projectos anteriormente mencionados. Este novo elemento foi introduzido por razões práticas e teóricas e estabelece o critério de que o conflito deve possuir uma incompatibilidade explícita definida em termos políticos.⁷⁷

O UCDP considera o conflito armado como “*um uso da força armada entre dois grupos armados organizados, nenhum deles sendo um governo de um Estado, resultando em pelo menos 25 mortes relacionadas com o confronto armado*”⁷⁸, e distingue quatro tipos de conflito:

1. Conflitos Armados Extra-Sistémicos

Estes são os conflitos que ocorrem entre um Estado e um grupo não estadual, fora das suas fronteiras.

2. Conflitos Inter - Estaduais

São os conflitos que ocorrem entre dois ou mais Estados.

3. Conflitos Armados Internos

Estes conflitos ocorrem entre o governo de um Estado e um ou mais grupos internos oponentes, sem que haja intervenção por parte de outros Estados.

⁷⁵ Cfr. Peter Wallensteen, *op. cit.*, pp.20-21.

⁷⁶ [Http://www.pcr.uu.se/about/](http://www.pcr.uu.se/about/). Acedido em 09 de Maio de 2011, às 13:25.

⁷⁷ Cfr. Peter Wallensteen, *op. cit.*, pp.23-24.

⁷⁸ Cfr. Maria Francisca Saraiva, “Os Conflitos Armados Não Estaduais no Estudo da Conflitualidade Internacional: Do Conceito e sua Evolução”, *Actas do I Encontro Luso-Espanhol de Professores de Direito Internacional Público e Relações Internacionais*, p.5, no prelo.

4. Conflitos Armados Internos Internacionalizados

São os conflitos que ocorrem entre o governo de um Estado e um ou mais grupos internos oponentes, existindo intervenção por parte de outros Estados num dos lados ou em ambos os lados.⁷⁹

Inicialmente os conflitos eram agrupados de acordo com três categorias de intensidade, designadamente, os conflitos armados menores, os conflitos armados intermédios e as guerras. Sendo que:

1. Conflitos Armados Menores

São os conflitos que causam mais de 25 mortes, mas menos de 1,000 mortes durante um ano e a duração total do conflito;

2. Conflitos Armados Intermédios

São os conflitos que causam mais de 25 mortes, sendo que, causam menos de 1,000 mortes durante um ano, mas causam mais de 1,000 mortes na duração total do conflito;

3. Guerras

São os conflitos que causam mais de 1,000 mortes em combate num ano.⁸⁰

No entanto, actualmente o UCDP considera somente duas categorias, a saber, os conflitos armados menores e as guerras. Assim:

1. Conflitos Armados Menores

São os conflitos que causam, num determinado ano, entre 25 a 999 mortes em combate.

2. Guerras

São os conflitos que causam, num determinado ano, pelo menos 1,000 mortes em combate.⁸¹

⁷⁹ UCDP/ PRIO, *UCDP/Prio Armed Conflict Dataset Codebook, version 4-2010*, Uppsala: Uppsala University, 2010, p.9.

⁸⁰ Cfr. Peter Wallensteen, *op. cit.*, p.24.

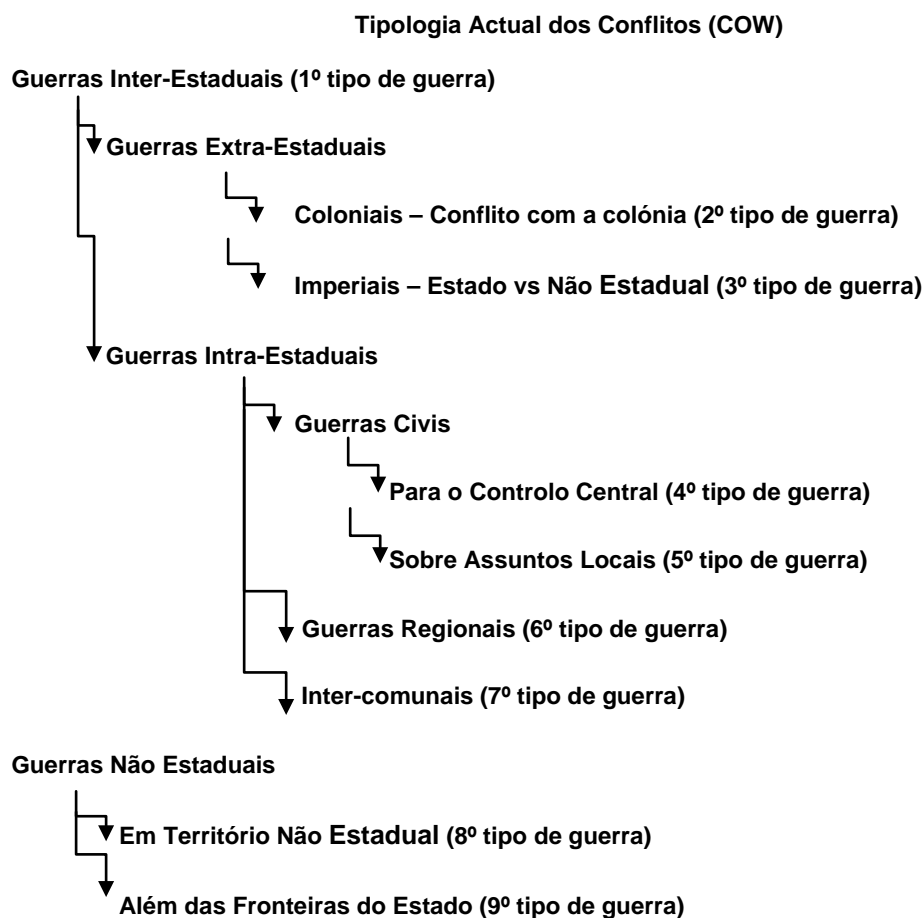
⁸¹ UCDP/ PRIO, *op. cit.*, pp.8-9.

Este projecto agrupa também os conflitos de acordo com região onde ocorrem, tendo estabelecido cinco áreas geográficas, designadamente, (1) Europa, (2) Médio Oriente, (3) Ásia, (4) África e (5) Américas.⁸²

2.4. Os conflitos da actualidade e a sua natureza

As mudanças registadas na cena internacional provocadas pelo final da Guerra Fria conduziram à proliferação de conflitos cujas características diferem bastante do conflito tradicional conduzindo ao aparecimento de novas tipologias de conflitos e introduzindo alterações na sua natureza.

Compreendendo estas mudanças, o COW iniciou em 1994 um processo de alterações na tipologia dos conflitos visando abarcar as novas realidades conflituais que eclodiam por todo o mundo. Assim, actualmente o COW identifica quatro categorias principais de tipos de guerra, nos quais se inserem nove tipos de guerra:⁸³



⁸² *Idem, Ibidem*, p.12.

⁸³ *Idem, Ibidem*, p.10.

Nesta nova tipologia das guerras apresentada pelo COW a definição de guerra inter-estadual mantém-se idêntica à definição inicial, no entanto, registou-se uma redefinição de algumas das guerras incluídas na tipologia inicial e foi introduzida uma nova categoria de guerra.

As guerras extra-sistémicas deram lugar às guerras extra-estaduais onde se incluem somente as guerras que opõem um Estado e uma entidade não estadual e que ocorrem fora das suas fronteiras. Dentro desta categoria encontra-se as guerras coloniais, em que o Estado se encontra em conflito com a colónia e, as guerras imperiais, em que o Estado se opõe a uma entidade não estadual.⁸⁴

As guerras intra-estaduais são as que ocorrem dentro das fronteiras de um Estado, dividindo-se em guerras civis, guerras regionais e guerras inter-comunais. As guerras civis assumem duas formas distintas, as que envolvem o governo em oposição a uma entidade não estadual que procura controlar o poder central e as que opõem o governo e uma entidade não estadual devido a questões locais.⁸⁵

As guerras regionais ocorrem dentro do território de um Estado e envolvem o governo regional ou o governo local e um actor não estadual. As guerras inter-comunais também ocorrem dentro da fronteira de um estado, mas é travada entre pelo menos dois actores não estaduais, ou seja, nenhum governo está envolvido.⁸⁶

Por último é acrescentada uma nova categoria, as guerras não estaduais, sendo estas travadas entre actores que não são membros do sistema internacional de estados e que ocorrem para além dos limites de um estado. Dentro desta nova categoria encontram-se as guerras em território não estadual, ou seja, as que geralmente ocorrem em territórios de identidades autónomas ou em áreas de pré-formação de Estados e as guerras além das fronteiras do estado, sendo estas as que ocorrem dentro de dois ou mais Estados.⁸⁷

Das várias tipologias que os conflitos podem assumir considera-se relevante para o nosso estudo, devido às suas características específicas e aos desafios que estes introduzem na problemática dos DI's, destacar dentro dos conflitos internos, os conflitos não estaduais e a violência unilateral.

Assim, de acordo com o *Uppsala Conflict Data Project* entende-se como conflitos não estaduais “um uso da força armada entre dois grupos armados organizados, nenhum deles sendo um

⁸⁴ *Idem, Ibidem*, p.11.

⁸⁵ *Idem, Ibidem*, p.6-7.

⁸⁶ *Idem, Ibidem*, p.8.

⁸⁷ *Idem, Ibidem*, p.8.

governo de um Estado, resultando em pelo menos 25 mortes relacionadas com o confronto armado, num ano".⁸⁸

Na hierarquia organizacional dos actores não estaduais reconhece-se uma crescente inexistência de coerência e consistência ideológica, levando a que sobressaiam algumas características preocupantes neste tipo de contexto, nomeadamente,

1. O conflito pode não ter como fundamento o território ou objectivos territoriais;
2. Os actores não estaduais nem sempre ambicionam o apoio da população civil e a legitimidade;
3. Os actores não estaduais normalmente não possuem uma orientação ideológica centrada no Estado;
4. O Direito Internacional Humanitário é muitas vezes desrespeitado pelos actores não estaduais.⁸⁹

Para uma melhor compreensão acerca dos conflitos não estaduais importa ainda referir que os grupos armados não estaduais que protagonizam este tipo de conflito podem assumir duas formas, a saber, os grupos armados formalmente organizados e os grupos armados informalmente organizados.

Os grupos armados formalmente organizados são os que divulgaram um nome para o seu grupo e que utilizam a força armada contra um outro grupo formalmente organizado. Os grupos armados informalmente organizados são os que não divulgaram um nome para o seu grupo, mas que utilizam a força armada contra outro grupo organizado de forma semelhante. Os conflitos em que os rivais são grupos rebeldes, senhores da guerra, movimentos de guerrilha, cartéis, clãs, entre outros actores não estaduais, são considerados conflitos armados não estaduais.⁹⁰

Conforme o *Uppsala Conflict Data Project*, entende-se por violência unilateral "*o uso da força armada por parte do governo de um Estado ou por um grupo formalmente organizado contra civis, resultando em pelo menos 25 mortes. As mortes extrajudiciais em custódia*"⁹¹ *são excluídas*".⁹²

⁸⁸ Cfr. Maria Francisca Saraiva, *op. cit.*, p.5.

⁸⁹ Cfr. Christopher Spearin, *Humanitarian Non-Governmental Organizations and International Private Security Companies: The "Humanitarian" Challenges of Moulding a Marketplace*, Genebra: Geneva Centre for the Control of Armed Forces (DCAF), 2007, Policy Paper – Nº15, p.3.

⁹⁰ Cfr. Maria Francisca Saraiva, *op. cit.*, p.5.

⁹¹ De acordo com a definição do projecto de Uppsala, as *mortes extrajudiciais em custódia* acontecem quando o governo de um Estado mata uma pessoa que está sob a sua custódia, ou seja, quando essa pessoa está numa prisão ou noutro tipo de instalação governamental.

O final da Guerra Fria simbolizou o final de um período em que o sistema internacional assentava numa balança de poderes bipolarizada, onde as figuras centrais eram os Estados, nomeadamente os EUA e a União Soviética (URSS).

Como salienta Daniela Nascimento, *“a “new world order” emerged that was characterized by shifting geopolitical concerns and an increasing number of internal conflicts, where the traditional distinction between combatants and non-combatants was blurred.”*⁹³

Nesta altura começaram a destacar-se na cena internacional vários conflitos cuja natureza e tipologia se afasta daquilo que é tido como tradicional na guerra. Nestes conflitos assiste-se à proliferação de novos actores no cenário de guerra, ao recurso a armamento mais sofisticado e destruidor, devido aos avanços tecnológicos, à privatização da guerra, à violação das leis internacionais que regulam a guerra e sobretudo ao aumento de baixas entre a população civil, que passa a ser o alvo estratégico primordial.⁹⁴

Os conflitos da actualidade, devido à sua complexidade e irregularidade, constituem uma das maiores ameaças à paz mundial e um dos maiores desafios com que se depara a comunidade internacional neste novo século. Talvez por isso, inúmeros têm sido os autores que no seu estudo acerca do fenómeno da guerra se debruçam sobre as mudanças ocorridas nas características da mesma.

Os estudos realizados por Mary Kaldor acerca do fenómeno da guerra assumem também grande relevância na compreensão da natureza dos conflitos da actualidade. A autora analisa profundamente as características das “velhas guerras” e das “novas guerras”, realçando as principais diferenças entre ambas, acrescentando um importante contributo nos estudos acerca da guerra.

Segundo a autora, as “novas guerras”, que se têm vindo a proliferar desde o final da Guerra Fria, assumem a seguinte natureza:

1. Guerras que acontecem no contexto de desintegração dos estados;
2. Guerras que são travadas por redes de actores estaduais e não estaduais;
3. Guerras onde quase não existem batalhas e onde os civis são os alvos primários da violência, como consequência de táticas de contra-insurreição ou limpeza étnica;

⁹² Cfr. Joakim Kreutz, *UCDP One-sided Violence Codebook, version 1.3 – September 4, 2008*, Uppsala: Uppsala University / Department of Peace and Conflict Research, 2008, p.2.

⁹³ Cfr. Daniela Nascimento, “Humanitarianism at the Crossroads: Dilemmas and Opportunities of the ‘War on Terror’”, *Portuguese Journal of International Affairs*, AUTUMN/WINTER 2009, p.60.

⁹⁴ A autora baseou-se nas aulas do professor José Manuel Pureza ministradas no decorrer da Pós-Graduação em Direitos Humanos, nomeadamente, no módulo de especialização sobre “Contemporary Trends on Peace and Conflict”, embora existam outras posições sobre o assunto.

4. Guerras onde se verifica a queda da tributação, passando a guerra a financiar-se através de pilhagens, saques, comércio ilegal e outras receitas geradas pela guerra;
5. Guerras onde mal se distinguem os combatentes e os não combatentes, a violência legitimada e a criminalidade;
6. Guerras onde a desintegração do Estado é agravada;
7. Guerras que originam novas identidades sectárias (religiosas, étnicas ou tribais), enfraquecendo o sentido de uma comunidade política partilhada.⁹⁵

Francisco P. Garcia realça que o desaparecimento do equilíbrio bipolar que caracterizou o período da Guerra Fria, a Queda do Muro de Berlim e, já neste século, os atentados de 11 de Setembro de 2001 e o agravamento da crise global em 2008 alteraram profundamente o sistema internacional. De acordo com este autor,

*“No actual sistema internacional caracterizado pela sua complexidade, não linearidade, imprevisibilidade, heterogeneidade, mutabilidade e dinamismo, a ameaça, que mantinha coordenadas de espaço e de tempo bem definidas desapareceu, dando lugar a um período de anormal instabilidade, com uma ampla série de riscos e perigos, uns novos, outros antigos, que apenas subiram na hierarquia das preocupações dos Estados”.*⁹⁶

Para o autor, a violência global é, nos nossos dias, assimétrica e permanente, pode surgir em qualquer sítio e a sua origem não é evidente.⁹⁷

Garcia assume a classificação das guerras actuais e futuras como regulares e irregulares, sendo que, nas primeiras as guerras ocorrem entre os Estados, surgindo nas segundas novos actores, podendo as guerras eclodir entre Estados e grupos não estaduais (redes terroristas, movimentos independentistas, exércitos rebeldes, redes de crime organizado e milícias étnicas) ou entre dois ou mais grupos não estaduais. Estas guerras ocorrem num contexto em que se registam enormes avanços da tecnologia e alterações profundas nas relações sociais da guerra, transformando por completo as características das mesmas.

A Revolução Militar em Curso (RMC) é a base das guerras actuais, alicerçando-se na tecnologia da sociedade de informação. António Telo aponta como características da RMC: o uso do espaço extra-atmosférico, o estabelecimento da contenção da violência dentro dos limites políticos, estratégicos e éticos admissíveis pela comunidade internacional como necessidade fundamental (nas

⁹⁵ Cfr. Mary Kaldor, “Old Wars, Cold Wars, New Wars, and the War on Terror”, *International Politics*, Vol.42 (2005), (491-498), pp.492-493.

⁹⁶ Cfr. Francisco P. Garcia, *op. cit.*, p.96.

⁹⁷ *Idem, Ibidem*, p.97.

sociedades ocidentais) e as novas tácticas e composição orgânica das unidades⁹⁸. Garcia acrescenta outras a estas características, o modelo de organização das tecnologias existentes e já disponíveis no mercado civil, o papel da opinião pública e dos meios de comunicação social e a *civilização* (civil quanto possível, militar quanto necessário).⁹⁹

Garcia considera que estas são guerras distantes, de curta duração, em que a tendência é de uma progressiva robotização do teatro de guerra, com um forte recurso à guerra de informação, sendo a supremacia das comunicações um factor imperioso. As baixas tendem a ser zero, ou quase zero, pelo menos para uma das partes, sendo que o objectivo não é a aniquilação do inimigo, mas sim, a imobilização, o controlo e a alteração do seu comportamento, visando originar um novo ambiente político com perdas controladas, inclusive para o inimigo, de forma a evitar que a opinião pública reaja negativamente.

Na sua análise, Garcia aborda também o papel da *civilização* nas guerras actuais, salientando que, para além das Forças Armadas, entram também no combate as comunidades políticas que elas servem. Esta realidade indicia o surgimento de um novo tipo de Forças Armadas que, segundo os autores Moskos, Williams e Segal, têm tendência a estabelecerem maior ligação com os meios universitários e centros de investigação, a serem profissionais, a possuírem menos efectivos, a incorporarem mais mulheres e minorias e a constatar-se a tendência para a privatização da actividade militar.¹⁰⁰

As alterações nas características dos conflitos anteriormente mencionadas proporcionaram o florescimento de uma nova figura no cenário de guerra, as Empresas Militares Privadas (EMP).

As EMP's trabalham primordialmente ao serviço dos Estados, no entanto, os seus serviços também são requisitados por multinacionais, ONG's e OI's. Para além de contribuir para o aumento da tendência de privatização da guerra, a presença destas empresas introduz novas problemáticas no cenário de guerra, nomeadamente, as que decorrem da falta de legislação específica nesta matéria e do facto de actuarem com fins lucrativos.¹⁰¹

Peter Singer define as EMP's como,

"Profit-driven organizations that trade in professional services intricately linked to warfare. They are corporate bodies that specialize in the provision of military skills-including tactical combat operations,

⁹⁸ Cfr. António Telo, *apud*, Francisco P. Garcia, *op. cit.*, p.101.

⁹⁹ Cfr. Francisco P. Garcia, *op. cit.*, pp.100-101.

¹⁰⁰ Cfr. Charles Moskos, John Williams e David Segal, *apud*, Francisco P. Garcia, *op. cit.*, pp.103-106.

¹⁰¹ Cfr. Francisco P. Garcia, *op. cit.*, pp.107-109.

strategic planning, intelligence gathering, and analysis, operational support, troop training and military technical assistance".¹⁰²

A conjugação de três factores, designadamente, o final da Guerra Fria, o crescimento das concepções neo-liberais e a emergência de Estados considerados frágeis, conduziu ao rápido florescimento das EMP's. Com final da Guerra Fria registou-se uma desmobilização massiva dos exércitos que estavam envolvidos nesses conflitos, deixando sem emprego um grande número de ex-militares que não conseguiram voltar a integrar a sociedade e o mercado de trabalho. Simultaneamente, verificou-se a existência de um enorme arsenal militar desnecessário ou obsoleto no âmbito do novo ambiente internacional, mas que ainda poderia ser utilizado em conflitos que possuíssem características diferentes.¹⁰³

Também por esta altura se verificava a expansão da implementação das concepções neo-liberais, sendo que estas ajudaram a criar a estrutura económica e legal necessária à implementação das EMP's, por serem favoráveis à privatização dos sectores públicos e à aceitação das regras de mercado. Ao mesmo tempo começam a emergir, nomeadamente, no seguimento de processos de descolonização e maioritariamente no Continente Africano, Estados que registam enormes fragilidades e diversos conflitos. A junção destes três factores proporcionou, desta forma, o contexto ideal para a proliferação deste tipo de actividade.¹⁰⁴

Facto é que, actualmente estima-se que a indústria das EMP's envolva por ano montantes entre os 100 e os 120 biliões de dólares¹⁰⁵, sendo a sua presença cada vez mais forte e constante nas situações de conflito armado e de pós-conflito. Embora por vezes equiparadas aos tradicionais mercenários, estas empresas apresentam algumas diferenças significativas em relação a estes, nomeadamente, por serem empresas legalmente estabelecidas e com um elevado nível organizacional. Possuem também a particularidade de exercerem actividades militares cuja exclusividade pertencia tradicionalmente aos Estados, como por exemplo, a formação de militares, a criação de tácticas e estratégias militares e até a entrada em combate, embora o âmbito das suas actividades seja cada vez mais alargado.¹⁰⁶

Em países como o Iraque e o Afeganistão os serviços efectuados por estas empresas são bastante diversificados, realizando, entre outras funções, a protecção dos sistemas energéticos do Iraque, o controlo de prisões no Iraque e no Afeganistão, o patrulhamento de campos de petróleo e

¹⁰² Cfr. Peter Singer, *apud*, Carla Marcelino Gomes, "Private Military Companies – The Clash of "Civilizations"?", *International Studies Association, 50th ISA Annual Convention*, Nova Iorque: 2009, p.4.

¹⁰³ Cfr. Carla Marcelino Gomes, *op. cit.*, p.7.

¹⁰⁴ *Idem, Ibidem*, p.7.

¹⁰⁵ UN, UN General Assembly, *Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination*, UN Document: A/63/325 (25 August 2008), p.7.

¹⁰⁶ Cfr. Carla Marcelino Gomes, *op. cit.*, p.4.

oleodutos, a desminagem e destruição de explosivos, o recrutamento e gestão de polícias a integrar missões internacionais e a protecção de embaixadas.¹⁰⁷

Na América Latina as funções desempenhadas pelas EMP`s abrangem também a protecção de pontos geoestratégicos, como por exemplo, florestas e nascentes de água, locais de extracção petrolífera e minas. Existe também registo de uma situação ocorrida no México em que uma EMP foi contratada para treinar a polícia local em técnicas de tortura.¹⁰⁸

Assim e, de acordo com o exposto até agora, podemos constatar que a natureza dos conflitos actuais difere em muito dos conflitos tradicionais. As novas características assumidas pelos conflitos da actualidade introduzem novos problemas e necessidades na realidade dos deslocados internos, tornado mais difícil a sua luta pela sobrevivência e o retorno aos seus locais de origem e dificultando em muito a resposta da comunidade internacional. O impacto da natureza dos conflitos da actualidade na problemática dos deslocados internos será alvo da nossa atenção mais à frente no nosso estudo.

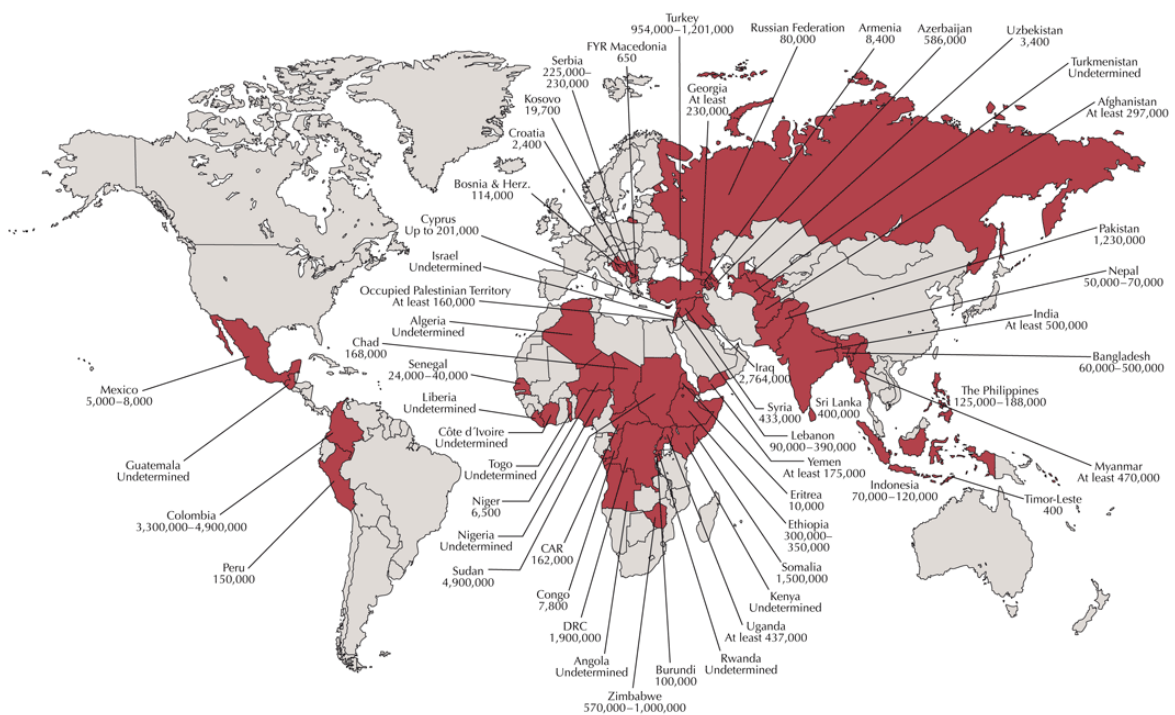
¹⁰⁷ UN, UN General Assembly, *Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination*, pp.7-8.

¹⁰⁸ *Idem, Ibidem*, p.10.

CAPÍTULO III

DESLOCADOS INTERNOS: ACTUALIDADE DOS FACTOS

Internally displaced people worldwide (December 2009)



iDMC internal displacement monitoring centre

NRC NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL

www.internal-displacement.org

Fonte: www.internal-displacement.org

1. Situação Actual dos Deslocados Internos no mundo

1.1. Panorama global

Como anteriormente descrito, o número de deslocados internos no mundo tem vindo a aumentar significativamente, estimando-se que em 2010 existiam já 27,5 milhões de pessoas deslocadas em todo o mundo, devido a conflitos armados, violência generalizada e violações sistemáticas de direitos humanos.¹⁰⁹

Quadro 4: Estimativa de Pessoas Deslocadas Internamente por Região em 2010¹¹⁰

Estimativa de Pessoas Deslocadas Internamente por Região (milhões de pessoas)			
Região	No final de 2010	No final de 2009	% Mudança
ÁFRICA	11.1	11.6	- 4%
AMÉRICAS	5.4	5.0	+ 8%
SUL e SUDESTE ASIÁTICO	4.6	4.3	+7%
MÉDIO ORIENTE	3.9	3.8	+ 3%
EUROPA e ÁSIA CENTRAL	2.5	2.4	+ 4%
TOTAL	27.5	27.1	+ 1%

Fonte: *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2010*, NRC / IDMC.

Como podemos verificar no quadro 1, a distribuição dos deslocados internos no mundo não é homogénea, constatando-se a maior concentração destas populações no Continente Africano (11,1 milhões), seguindo-se os países da América (5,4 milhões), seguidamente o Sul e o Sudeste Asiático (4,6 milhões), depois o Médio Oriente (3,9 milhões) e por último a Europa e a Ásia Central (2,5 milhões). Todas estas regiões apresentam um acréscimo no número de deslocados internos relativamente aos dados de 2009, com excepção do Continente Africano que apresenta um

¹⁰⁹ Na presente análise da situação actual dos deslocados internos no mundo, são considerados apenas os deslocados devido a conflitos armados, violência generalizada e violações dos direitos humanos, não sendo incluídos nesta análise os deslocamentos internos devido a calamidades naturais ou provocadas pelo homem.

¹¹⁰ Os quadros 4, 5 e 6 foram realizados pela autora com base nos dados constantes na publicação *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2010*, NRC / IDMC.

decréscimo de 4% relativamente a esses dados. Na totalidade registou-se um aumento de 4 mil pessoas deslocadas internamente no período de 1 ano, representando um aumento de 1%.

O quadro 2 mostra-nos quais os países que possuíam em 2010 as maiores populações de deslocados internos.

Quadro 5: Maiores Populações de Deslocados Internos em 2010

PAÍSES ONDE SE ENCONTRAM AS MAIORES POPULAÇÕES DE DESLOCADOS INTERNOS	
País	Deslocados Internos no final de 2010
SUDÃO	4,5 Milhões – 5,2 Milhões
COLÔMBIA	3,6 Milhões – 5,2 Milhões
IRAQUE	Cerca de 2,8 Milhões
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO	Cerca de 1,7 Milhões
SOMÁLIA	Cerca de 1,5 Milhões
PAQUISTÃO	Pelo menos 980 Mil

Fonte: *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2010*, NRC / IDMC.

O Sudão é, sem dúvida, o país que possui a maior população de deslocados internos no mundo, estimando-se que se encontrem deslocadas dentro do país entre 4,5 milhões e 5,2 milhões de pessoas. A Colômbia assume o 2º lugar, abarcando dentro das suas fronteiras entre 3,6 milhões e 5,2 milhões de pessoas deslocadas. Segue-se o Iraque com uma população de deslocados internos de cerca de 2,8 milhões. Na República Democrática do Congo (RDC) existem cerca de 1,7 milhões de pessoas deslocadas internamente e na Somália cerca de 1,5 milhões. No Paquistão pelo menos 980 mil pessoas encontram-se deslocadas internamente.

Entre 2009 e 2010 registaram-se novos deslocamentos, estimando-se que estes tenham abrangido cerca de 2,9 milhões de pessoas. O quadro 3 mostra-nos os dados referentes aos novos deslocamentos ocorridos durante o ano de 2010.

Quadro 6: Novos Deslocamentos em 2010

NOVOS DESLOCAMENTOS EM 2010	
ÁFRICA	1,230,000
SUL e SUDESTE ASIÁTICO	794,000
AMÉRICAS	395,000
EUROPA E ÁSIA CENTRAL	300,000
MÉDIO ORIENTE	177,000
TOTAL ESTIMADO	2,900,000

Fonte: *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2010*, NRC / IDMC.

O Continente Africano registou o maior número de novos deslocamentos, sendo que, cerca de 490 mil deslocamentos ocorreram no Sudão, perto de 400 mil ocorreram na RDC e perto de 300 mil ocorreram na Somália. No Sul e Sudeste Asiático registaram-se aproximadamente 800 mil novos deslocamentos, tendo cerca de metade ocorrido no Paquistão, onde se verificaram cerca de 400 mil novos deslocamentos, seguindo-se o Afeganistão, onde ocorreram cerca de 102 mil novos deslocamentos e verificaram-se cerca de 100 mil novos deslocamentos na Índia. Os restantes deslocamentos ocorridos nesta região verificaram-se em Myanmar, nas Filipinas, na Indonésia, no Laos e no Bangladesh. A Colômbia contou com cerca de 280 mil novos deslocamentos e o México com cerca de 115 mil, perfazendo os aproximadamente 400 mil novos deslocamentos ocorridos na região da América do Sul. Na Europa e Ásia Central a totalidade dos 300 mil novos deslocamentos registados ocorreram no Quirguistão. No Médio Oriente ocorreram cerca de 177 mil novos deslocamentos, sendo que a esmagadora maioria (176 mil) ocorreu no Iémen e cerca de mil ocorreram no Território Ocupado da Palestina.¹¹¹

1.2. Actuais causas do deslocamento interno

Na maioria dos países o deslocamento interno deveu-se a conflitos entre os governos e grupos armados e a situações de violência generalizada, sendo que, em cerca de metade dos deslocamentos, as forças governamentais ou os grupos armados associados aos governos foram os agentes do deslocamento e, em mais de ¼ das situações os agentes foram grupos armados opostos ao governo. Foram também detectadas situações em que os governos e, em alguns

¹¹¹ Cfr. Nina M. Birkeland e Edmund Jennings, *op. cit.*, p.14.

casos, grupos armados não estaduais desenvolveram políticas deliberadas e práticas de deslocamento arbitrário.¹¹²

Através de uma breve análise dos países que registaram o maior número de novos deslocamentos internos no decorrer do ano passado, conseguimos ter uma boa noção das causas que estão subjacentes aos deslocamentos internos da actualidade. Desta forma e, conforme podemos verificar no quadro apresentado em seguida, consideram-se como as principais causas actuais dos deslocamentos internos, os **conflitos armados internos**, onde os actores são maioritariamente grupos armados opositores aos governos, tropas dos governos e grupos étnicos, a **violência generalizada** e as **violações de Direitos Humanos**.

Quadro 7: Causas Actuais do Deslocamento Interno¹¹³

Países	Causas Actuais do Deslocamento Interno
SUDÃO	<ul style="list-style-type: none">→ Conflitos Inter-Tribais e Ataques do LRA, no sul do país→ Confrontos entre as tropas rebeldes e as tropas do governo, no Darfur→ Conflitos entre forças anti-governamentais
RDC	<ul style="list-style-type: none">→ Combates entre grupos de milícias e o exército (apoiado pelas NU)→ Violência contra os civis praticada por várias partes do conflito
SOMÁLIA	<ul style="list-style-type: none">→ Combates entre as tropas do governo (apoiadas pelas Forças de Paz da UA) e grupos armados
PAQUISTÃO	<ul style="list-style-type: none">→ Conflitos e Violações de Direitos Humanos→ Operações Militares desenvolvidas pelas forças armadas paquistanesas para combater a ameaça de grupos armados nas províncias de KP e da FATA
AFEGANISTÃO	<ul style="list-style-type: none">→ Conflitos armados entre as forças armadas internacionais e grupos de insurgentes
ÍNDIA	<ul style="list-style-type: none">→ Conflitos entre as forças do governo e insurgentes Maoístas→ Conflitos Étnicos→ Violência
COLÔMBIA	<ul style="list-style-type: none">→ Ameaças de grupos armados→ Confrontos entre combatentes

¹¹² Cfr. Nina M. Birkeland e Edmund Jennings (eds.), *op. cit.*, p.14.

¹¹³ *Idem*, *Ibidem*, pp.14-17.

	→ Assassinatos → Massacres
MÉXICO	→ Combates entre cartéis de droga
QUIRGUISTÃO	→ Violência entre as comunidades étnicas quirguizes e uzbeques
ÍEMEN	→ Conflitos armados internos no norte → Crescimento de um movimento separatista no sul → Ressurgimento de grupos armados

Fonte: *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2010*, NRC / IDMC.

2. Impacto da Natureza dos Conflitos Actuais na Problemática dos Deslocados Internos

Conforme anteriormente descrito, os conflitos da actualidade adquirem características diferentes dos conflitos tradicionais. Estas características produzem efeitos gravíssimos na problemática dos deslocados internos, tornando ainda mais complexa a assistência a estas pessoas, a protecção dos seus direitos fundamentais e a própria sobrevivência das mesmas.

O desrespeito pelo Direito Internacional Humanitário, a violação sistemática dos Direitos Humanos, a ausência de distinção entre alvos civis e alvos militares, a proliferação de actores não estaduais, a alteração das estratégias de guerra, a utilização de meios não convencionais e o recurso a tecnologia avançada, reveladores da natureza dos actuais conflitos, são simultaneamente causa e agravante da situação dos deslocados internos.

Devido à insegurança acrescida que estes conflitos provocam no seio das comunidades onde se desenvolvem as pessoas não têm alternativa senão fugir para outros locais. Acresce o facto de que, ocorrendo o deslocamento dentro dos limites fronteiriços dos seus países, os perigos que causaram o movimento não deixam de existir, ameaçando os deslocados internos em todas as fases do seu deslocamento e agravando em muito as suas condições de sobrevivência.

Os deslocados internos são vítimas constantes de violência generalizada e sistemática perpetuada pelos grupos e forças armadas, sendo que estes actos estão frequentemente envoltos num clima de impunidade.

Alguns exemplos deste tipo de violência são: os ataques directos ou indiscriminados contra os civis e a propriedade civil, que incluem actos de terror, violações em massa, morte pela fome ou a destruição das suas casas, terras e propriedades; os maus tratos a civis e a ex-combatentes que

ocupavam lugares de poder numa das partes do conflito, traduzindo-se estes em torturas, assassinatos, perseguições, detenções ou prisões arbitrárias, mortes extra-judiciais e desaparecimentos, agressões sexuais, violações, humilhação sexual, extorsão e confiscação de documentos, entre outros; a presença de grupos armados nos campos, nos assentamentos e nas zonas que albergam os deslocados internos, que usam estas estruturas para descansar, para o recrutamento e para a angariação de recursos e que, para além de representarem uma séria ameaça aos deslocados internos, às comunidades que os recebem e aos trabalhadores humanitários, negam o carácter humanitário destas áreas; e o recrutamento forçado, em particular de crianças e adolescentes, para a incorporação nos grupos e forças armadas, sendo forçados a participar nas hostilidades, a servir como escravos sexuais ou a trabalhar como porteiros, cozinheiros ou nas limpezas, provocando graves traumas nestas crianças dificultando a sua reintegração na sociedade.¹¹⁴

A natureza destes novos conflitos dificulta também a assistência e a protecção destas pessoas. Nestes cenários de guerra as acções de assistência humanitária às populações, desenvolvidas pelas organizações internacionais e pelas organizações não governamentais, contêm uma componente de risco e insegurança acrescidas que, conseqüentemente, torna o apoio a estas pessoas extremamente deficitário.

A protecção dos deslocados internos é também afectada por esta nova tipologia de conflitos, uma vez que, a violação das leis impostas pelo Direito Internacional Humanitário, nomeadamente a ausência de distinção entre alvos militares e alvos civis e a mistura entre os agressores e os civis no seio das comunidades, torna extremamente complexa a tarefa de proteger as pessoas que não tomam parte no conflito, designadamente as pessoas deslocadas internamente.

Estes conflitos provocam uma enorme fragilização das estruturas de poder e um alto nível de devastação nas estruturas socioeconómicas e culturais dos países em que ocorrem, dificultando os esforços de resolução do conflito e de reconstrução pós-conflito. Isto resulta na inviabilização do retorno e estabelecimento dos deslocados internos, provocando um perigoso ciclo vicioso que conduz à rápida deterioração destas sociedades, aumentando as hipóteses de contágio aos países vizinhos.

¹¹⁴ UN, UNHCR, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, p.152.

CAPÍTULO IV

A COMUNIDADE INTERNACIONAL FACE À PROBLEMÁTICA DOS DESLOCADOS INTERNOS



Fonte: www.cruzvermelhani.org.br

1. A Resposta da Comunidade Internacional

O Estado, como vimos anteriormente, tem a responsabilidade primária pela protecção das pessoas internamente deslocadas no seu país. Contudo, quando o Estado não as consegue proteger ou, como acontece em alguns casos, é o próprio a forçar o deslocamento de membros da sua população, a comunidade internacional tenta minimizar a ineficácia desses estados relativamente a esse problema, através de diversas acções.

Desde que a questão dos deslocados internos chegou à agenda internacional e se tornou numa pertinente preocupação no seio da comunidade internacional, muito se tem feito para tentar minimizar os efeitos devastadores que esta problemática inflige às populações por ela afectadas e para tentar encontrar soluções duradouras para a mesma.

A par de inúmeros documentos políticos criados nos últimos anos para atender às necessidades dos deslocados internos, vários actores, quer ao nível nacional, quer ao nível internacional, têm unido esforços no mesmo sentido, visando tornar mais eficaz e célere a protecção e assistência prestada aos milhões de pessoas que se encontram nesta situação.

Todas as políticas e acções de resposta e protecção aos DI's assentam nos Princípios Orientadores Relativamente aos Deslocados Internos.

Quadro 8: Panorama dos Princípios Orientadores Relativos aos DI's¹¹⁵

Secção	Pontos-chave
Introdução	<ul style="list-style-type: none">I. Define quem são os Deslocados Internos.II. Afirma que os Princípios reflectem o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário.III. Explica qual o propósito dos Princípios, nomeadamente para proporcionar orientação nas situações de deslocamento interno.
Princípios gerais (princípios 1 a 4)	<ul style="list-style-type: none">I. São as autoridades nacionais que têm a responsabilidade primária de proteger e assistir os DI's que se encontram sob a sua jurisdição.II. Os DI's têm o direito a gozar em total igualdade os mesmos direitos e liberdades que as outras pessoas do seu país e não devem ser discriminadas.III. Pode ser necessária especial atenção a certos DI's, como grávidas, mães com filhos pequenos, crianças não acompanhadas por adultos, mulheres chefes de família, idosos e pessoas com deficiência.

¹¹⁵ Quadro realizado e traduzido pela autora, com base no quadro constante nas páginas 33 e 34 do *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, Global Protection Cluster Working Group (UNHCR).

<p>Protecção contra o deslocamento arbitrário (Princípios 5 a 9)</p>	<ul style="list-style-type: none"> I. Articula um direito a não ser deslocado arbitrariamente e enuncia as situações em que o deslocamento é absolutamente proibido. II. É dever do Estado evitar o deslocamento de pessoas, a não ser que seja absolutamente necessário, e proteger contra o deslocamento de grupos que dependam especialmente das suas terras. III. Quando o deslocamento é inevitável, devem ser estabelecidas certas garantias para que o deslocamento seja legal.
<p>Protecção e assistência durante o deslocamento (Princípios 10 a 23)</p>	<ul style="list-style-type: none"> I. Todas as pessoas, incluindo os DI's, devem gozar um vasto conjunto de direitos económicos, civis, culturais e políticos, nomeadamente o direito: <ul style="list-style-type: none"> a) À vida e à protecção contra actos de violência e tortura; b) Ao acesso seguro à alimentação essencial, água potável, abrigo básico, roupa apropriada, saneamento e serviços médicos; c) À liberdade de movimento, inclusive dentro e fora dos campos de DI's; d) Ao respeito pela união e vida familiar; e) À educação e formação igual para mulheres e raparigas; f) Ao emprego e participação nas actividades económicas; g) A votar e a participar no governo e nos assuntos públicos; h) A procurar asilo em outro país; i) A possuir documentação pessoal.
<p>Acesso à assistência humanitária (Princípios 24 a 27)</p>	<ul style="list-style-type: none"> I. Quando o Estado não consegue ou não quer prestar assistência aos deslocados internos, as organizações internacionais têm o direito a oferecer os seus serviços e de dispor de um acesso livre e rápido aos deslocados. II. A assistência humanitária será prestada sem discriminação e de acordo com os princípios da humanidade e da imparcialidade; III. Os actores humanitários devem ter em conta as preocupações de segurança e de assistência dos DI's e desenvolver o seu trabalho de acordo com ambas.
<p>Soluções duradouras (Princípios 28 a 30)</p>	<ul style="list-style-type: none"> I. Os DI's deverão ter acesso a soluções duradouras para o seu deslocamento, o que inclui o direito a: <ul style="list-style-type: none"> a) Com segurança e dignidade, regressarem aos seus locais de origem, integrarem-se localmente no local do deslocamento ou estabelecerem-se voluntariamente num terceiro local do país; b) Participar no planeamento associado ao seu regresso ou estabelecimento e reintegração; c) Devolução ou, quando não for possível, compensação por propriedade perdida; d) Igualdade de acesso aos serviços públicos.

Fonte: *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, Global Protection Cluster Working Group (UNHCR).

A não existência de uma entidade com um mandato específico para responder aos problemas inerentes aos deslocados internos, o facto de o âmbito e escala assumidos por este problema exceder a capacidade e o mandato de uma única organização ou agência já existente e a consciência de que esta questão requer a actividade de uma grande variedade de actores nas áreas do desenvolvimento, dos direitos humanos e da assistência humanitária, dentro e fora do sistema das Nações Unidas, contribuíram para que as acções de apoio aos deslocados internos exigissem um esforço de colaboração e articulação entre todos os intervenientes, conduzindo à criação de mecanismos de coordenação das actividades dos mesmos.¹¹⁶

Com efeito, assume particular importância para este efeito a acção do Coordenador da Ajuda de Emergência (ERC), também Secretário-Geral Adjunto das Nações Unidas para os Assuntos Humanitários, e da Comissão Permanente Inter-Agências (IASC).

O **Coordenador da Ajuda de Emergência (ERC)**, Director do Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários das NU (OCHA), é responsável pelo controlo de todas as emergências humanitárias a que as NU respondem, actuando também como o ponto de ligação entre todas as actividades de assistência realizadas por actores governamentais, intergovernamentais e não governamentais.

O Departamento de Assuntos Humanitários (DHA) foi criado em 1991, passando em 1998 a designar-se OCHA. Visa assegurar uma resposta coerente a todas as emergências humanitárias e assegura a existência de uma estrutura dentro da qual cada actor pode contribuir para o esforço global de resposta a estas situações.¹¹⁷

A sua missão consiste em mobilizar e coordenar acções humanitárias eficazes e assentes em princípios, em parceria com actores nacionais e internacionais, visando aliviar o sofrimento humano decorrente de emergências e desastres, defender os direitos das pessoas necessitadas, promover a preparação e a prevenção e facilitar as soluções sustentáveis.¹¹⁸

A sua acção desenvolve-se em torno de uma estrutura estratégica assente em três pilares fundamentais:

1. **Parcerias**, visando a ampliação da coligação para uma acção humanitária multilateral
2. **Prestador de Serviços**, visando construir um sistema melhor

¹¹⁶ UN, UNHCR, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, p.43.

¹¹⁷ [Http://www.unocha.org/about-us/who-we-are/history](http://www.unocha.org/about-us/who-we-are/history). Acedido em 06 de Junho de 2011, às 17:50.

¹¹⁸ [Http://www.unocha.org/about-us/who-we-are](http://www.unocha.org/about-us/who-we-are). Acedido em 06 de Junho de 2011, às 18:05.

3. Confiança e Profissionalismo, visando a criação de melhores soluções e recursos humanos, para estar lá quando é preciso¹¹⁹

É também da responsabilidade do ERC a liderança do IASC, sendo primordialmente através deste que a OCHA realiza a sua função de coordenação.¹²⁰

Estabelecida em 1992, a **Comissão Permanente Inter-Agências (IASC)** constitui um importante e singular fórum inter-agências para a coordenação, tomada de decisão e desenvolvimento de políticas sobre questões relacionadas com as acções humanitárias, que congrega os principais parceiros humanitários pertencentes às NU e não pertencentes às NU.¹²¹

O IASC possui nove membros e nove convidados permanentes. Os nove membros são a Organização para a Alimentação e Agricultura / Food and Agriculture Organization (**FAO**), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento / United Nations Development Programme (**PNUD / UNDP**), o Programa das Nações Unidas para os Assentamento Humanos / United Nations Human Settlements Programme (**UN-HABITAT**), o Fundo das Nações Unidas para a Infância / United Nations Children's Fund (**UNICEF**), a Organização Mundial de Saúde / World Health Organization (**OMS / WHO**), o Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários das Nações Unidas / United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs (**OCHA**), o Fundo de População das Nações Unidas / United Nations Population Fund (**UNFPA**), o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados / United Nations High Commissioner for Refugees (**ACNUR / UNHCR**), o Programa Alimentar Mundial / World Food Programme (**PAM / WFP**). Os convidados permanentes são o **Banco Mundial**, o Comité Internacional da Cruz Vermelha / International Committee of the Red Cross (**ICRC**), a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho / International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (**IFRC**), o Conselho Internacional de Agências Voluntárias / International Council of Voluntary Agencies (**ICVA**), a Organização Internacional para as Migrações / International Organizations for Migration (**IOM**), o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos / Office of the High Commissioner for Human Rights (**OHCHR**), o Comité Director de Resposta Humanitária / Steering Committee for Humanitarian Response (**SCHR**), o Escritório do Relator Especial para os Direitos Humanos das Pessoas Deslocadas Internamente / Office of the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons (**SR on HR of IDPs**) e a **InterAction**.

¹¹⁹ *Idem, Ibidem.*

¹²⁰ [Http://www.unocha.org/about-us/who-we-are/history](http://www.unocha.org/about-us/who-we-are/history). Acedido em 06 de Junho de 2011, às 17:50.

¹²¹ [Http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-about-default](http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-about-default). Acedido em 06 de Junho de 2011, às 19:25.

Este fórum desenvolve políticas humanitárias, defende a aplicação efectiva dos princípios humanitários, identifica e chama a atenção para lacunas existentes na resposta e concorda com uma divisão clara de responsabilidade nos vários aspectos da assistência humanitária.¹²²

A sua acção funda-se em cinco princípios fundamentais:

1. **Objectivo Global**, ou seja, o derradeiro objectivo de qualquer decisão deve ser o da melhor prestação de assistência humanitária às populações afectadas
2. **Respeito pelos Mandatos**, ou seja, os mandatos dos membros não serão comprometidos pelas decisões do IASC
3. **Domínio**, ou seja, todos os membros possuem igual domínio do Comité e dos seus órgãos subsidiários
4. **Subsidiariedade**, ou seja, as decisões serão tomadas ao nível mais baixo apropriado
5. **Imparcialidade do Secretariado**, ou seja, o fórum é servido por um Secretariado que não representa os interesses de nenhum membro.

Os objectivos principais do IASC são:

1. Desenvolver e concordar sobre políticas humanitárias do sistema alargado
2. Repartir responsabilidades entre as agências em programas humanitários
3. Desenvolver e concordar sobre uma estrutura ética para todas as actividades humanitárias
4. Advogar princípios humanitários comuns às entidades externas ao IASC
5. Identificar áreas onde existam lacunas nos mandatos ou falta de capacidade operacional
6. Resolver disputas ou desacordos sobre e entre agencias humanitárias sobre questões humanitárias do sistema alargado.¹²³

Desde a sua criação que o IASC tem desenvolvido várias políticas e instrumentos que visam responder particularmente às necessidades e problemas que afectam as pessoas vítimas de deslocamento forçado no interior do seu país. Entre estes salienta-se a importância de diversas publicações como: “Protection of Internally Displaced Persons”, publicado em 1999; “Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights Through Humanitarian Action”, de 2002; “Implementing the

¹²² *Idem, Ibidem.*

¹²³ *Idem, Ibidem.*

Collaborative Response to Situations of Internal Displacement: Guidance for United Nations Humanitarian and/or Resident Coordinators and Country Teams”, de 2004; “Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters”, de 2006; “Gender Handbook for Humanitarian Action” e “Guidelines on Mental Health and Psycho-social Support in Emergency Settings”, ambos de 2007.¹²⁴

Possuindo os actores humanitários capacidades operacionais, especialidades e mandatos diversificados, o objectivo de alcançar uma resposta colaborativa às situações de emergência humanitária assumiu-se bastante complexo. Assim, em 2005, as Nações Unidas desenvolveram uma reforma abrangente do seu sistema de resposta humanitária, adoptando uma “Cluster Approach”, de forma a colmatar as lacunas resultantes de uma coordenação inconsistente e da ausência de responsabilidades claramente definidas.

Esta abordagem Cluster visa conseguir uma resposta inter-agências mais responsável, previsível e eficaz, alcançar parcerias entre os actores humanitários, de desenvolvimento e de direitos humanos e assegurar uma maior liderança e responsabilidade nos sectores chave onde se identificaram falhas na resposta humanitária.¹²⁵

Quadro 9: Panorama dos Clusters e Sectores¹²⁶

Clusters	Área de Actividade	Agência Líder	
Áreas Transversais	Protecção	UNHCR	DI's (devido a conflitos)
		UNHCR - OHCHR - UNICEF	Outros civis afectados por conflitos e situações de catástrofe
	Coordenação e Gestão de Campos	UNHCR	DI's (devido a conflitos)
		IOM	Situações de catástrofe
	Recuperação Inicial	UNDP	
Áreas Técnicas	Abrigo de Emergência	UNHCR	DI's (devido a conflitos)
		ICRC	Situações de catástrofe
	Saúde	WHO	
	Água, Saneamento e Higiene	UNICEF	
	Nutrição	UNICEF	
	Educação	UNICEF - Save the Children	
	Agricultura	FAO	
	Logística	WFP	
Áreas de Serviços Comuns	Comunicações de Emergência	OCHA - UNICEF - WFP	

¹²⁴ UN, UNHCR, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, p.44.

¹²⁵ *Idem, ibidem*, p.44.

¹²⁶ Quadro realizado e traduzido pela autora, com base no quadro constante na página 45 do *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, Global Protection Cluster Working Group (UNHCR).

A Problemática dos Deslocados Internos

Da Natureza dos Conflitos Armados da Actualidade às Respostas da Comunidade Internacional

Ângela Pedroso

Sectores	Área de Actividade	Agência Líder	
	Alimentação	WFP	
	Refugiados	UNHCR	

Fonte: *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, Global Protection Cluster Working Group (UNHCR).

Ainda na linha de acção desenvolvida por parte da comunidade política internacional importa salientar o papel desempenhado pelas Operações de Manutenção da Paz (*Peacekeeping Operations*) na problemática em análise. Na sua forma tradicional, as Operações de Manutenção da Paz “consistem numa forma de intervenção de uma terceira parte baseada no consentimento dos actores em conflito e no uso mínimo da força militar”¹²⁷.

No entanto, devido às alterações registadas no cenário internacional ao longo das últimas décadas, estas missões têm vindo evoluir, consistindo actualmente em empreendimentos multidimensionais bastante complexos, que operam com o objectivo de ajudar países devastados por conflitos a construir soluções duradouras. O âmbito das acções desenvolvidas por estas missões tornou-se mais alargado, sendo que, novas funções foram incorporadas no rol de funções militares tradicionalmente desempenhadas pelas Missões de Manutenção da Paz. Assim actualmente fazem parte das funções a desempenhar por estas missões:

1. Monitorizar o cessar-fogo;
2. Assistir no desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes;
3. Apreender e destruir armamento;
4. Assegurar a segurança do pessoal humanitário, bem como das suas instalações e equipamentos;
5. Ajudar na construção de instituições para uma boa governação;
6. Apoiar a reforma do sector de segurança;
7. Monitorizar os direitos humanos;
8. Ajudar as autoridades nacionais a fortalecer o seu sistema judicial, legal e correctivo.¹²⁸

¹²⁷ Cfr. Maria Francisca Saraiva, *Governance: Um Caminho para a Segurança Colectiva*, Lisboa: ISCSP, 2001, p.249.

¹²⁸ UN, UNHCR, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, p.53.

No que concerne directamente à problemática dos deslocados internos, salienta-se o facto de estas missões desenvolverem várias acções que permitem alcançar um nível mais elevado de protecção e assistência às pessoas afectadas, nomeadamente:

1. Patrulhando as imediações dos campos de DI's, proporcionando-lhes protecção física;
2. Melhorando as condições de segurança em que é fornecida a assistência humanitária;
3. Estabelecendo corredores de segurança;
4. Apoiando o retorno voluntário, sustentável e em segurança dos DI's e dos refugiados;
5. Contribuindo para o estabelecimento de um ambiente seguro que permita a reconstrução e o desenvolvimento da economia;
6. Contribuindo para a o respeito e promoção dos direitos humanos (particularmente das mulheres, crianças e pessoas com necessidades especiais);
7. Monitorizando e investigando violações de direitos humanos (contribuindo para o esforço de levar os responsáveis por essas violações à justiça e reportando publicamente a situação dos direitos humanos no país);
8. Assistindo no fortalecimento do Estado de Direito, no desenvolvimento de uma estrutura legal e na implementação de uma estratégia de justiça transitória;
9. Formando a polícia, as forças armadas estaduais e as forças armadas não estaduais em Direito Internacional Humanitário, em Direitos Humanos, na protecção de deslocados internos, na protecção de crianças e na resposta eficaz e prevenção da violência sexual e da violência com base no género.¹²⁹

2. Principais Actores na Assistência Humanitária aos Deslocados Internos

2.1. United Nations High Commissioner for Refugees

Estabelecido a 14 de Dezembro de 1950 pela Assembleia Geral das NU, o *United Nations High Commissioner for Refugees* / *Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados* (UNHCR / ACNUR) foi criado com um mandato de três anos, com o objectivo de apoiar as pessoas vítimas de deslocamento na Europa após o final da Segunda Guerra Mundial. No entanto a

¹²⁹ *Idem, Ibidem*, p.55.

necessidade de existência do ACNUR foi sendo reforçada durante o período da Guerra Fria, devido ao considerável aumento do número de deslocados por todo o mundo.

O ACNUR é governado por dois dos principais órgãos das NU, a Assembleia Geral e o ECOSOC, e é composto por 85 membros. Actualmente assiste quase todas as populações de refugiados no mundo e presta também uma importante ajuda aos deslocados internos devido a conflitos armados.¹³⁰

A sua acção de apoio aos deslocados internos deriva da sua perícia no apoio aos refugiados e presentemente desenvolve-se no quadro da abordagem Cluster, sob a qual assume a liderança na coordenação e gestão dos campos e na supervisão das necessidades de protecção e abrigo destas pessoas, assistindo actualmente cerca de 15 milhões de deslocados internos.¹³¹

O envolvimento do ACNUR na assistência aos deslocados internos assenta num quadro político composto por oito princípios fundamentais, a saber.

1. Natureza e Âmbito do Envolvimento

O ACNUR contribui para a resposta inter-agências às situações de deslocamento interno em qualquer país afectado por conflitos onde a sua presença e programas sejam consentidas pelas autoridades, onde as suas actividades e as dos seus parceiros não sofram interferências indevidas, políticas ou militares e onde o nível de segurança permita que o seu pessoal trabalhe dentro de níveis de risco admissíveis. Considera que a Abordagem Cluster proporciona uma base válida para o fortalecimento da resposta inter-agências aos casos de deslocamento interno. Nos casos em que o deslocamento interno se deve a desastres naturais o ACNUR não pretende um envolvimento extenso ou prolongado.

2. Pessoas Deslocadas Internamente e Refugiados

O ACNUR assegura que o seu papel no apoio aos deslocados internos não é deficiente em relação às actividades relacionadas com os refugiados, procurando maximizar as sinergias e economias de escala que unem as duas funções. Possui também critérios oficiais para assegurar que as suas actividades não prejudiquem o direito dos deslocados internos a procurar e gozar de asilo em outros países.

¹³⁰ [Http://www.unhcr.org/pages/49c3646cbc.html](http://www.unhcr.org/pages/49c3646cbc.html). Acedido em 09 de Junho de 2011, às 08:45.

¹³¹ [Http://www.unhcr.org/pages/49c3646c146.html](http://www.unhcr.org/pages/49c3646c146.html). Acedido em 09 de Junho de 2011, às 09:20.

3. Responsabilidade do Estado

Sendo a responsabilidade primária de assegurar os direitos e bem-estar dos cidadãos, inclusivamente aos deslocados internos, atribuída aos Estados, o ACNUR está preparado para apoiar os Estados no cumprimento esta responsabilidade.

4. Parcerias

Acreditando que as respostas às necessidades dos deslocados internos são mais eficazes se forem baseadas na abordagem inter-agências, o ACNUR considera que estas acções devem coincidir com os esforços nacionais desenvolvidos para responder a esta problemática, por estes serem mais sensíveis, flexíveis e adaptados à realidade no terreno. Compromete-se também a estabelecer parcerias estratégicas a nível internacional e nacional.

5. Protecção e Direitos Humanos

Os esforços realizados pelo ACNUR em nome dos deslocados internos baseiam-se no princípio de que os deslocados internos têm direito à protecção sob o direito nacional, assim como sob o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário (assim como todos os cidadãos), durante todo o processo de deslocamento. Neste sentido, o ACNUR advoga e incorpora os princípios, padrões e normas do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Direitos Humanos, assim como os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos, nas suas actividades e operações de resposta ao deslocamento interno. Cooperar também com actores nacionais e internacionais que estejam comprometidos com o estabelecimento de leis e mecanismos que salvaguardem os direitos dos DI's e que lhes permitam encontrar soluções duradouras.

6. Resolução de Situações de Deslocamento Interno

Considerando imperativo prevenir situações de deslocamento interno prolongado, o ACNUR trabalhará em estreita relação com os Estados e com os outros actores nacionais e humanitários na promoção de soluções duradouras para este problema. Considera também fundamental assegurar que os DI's beneficiem de um processo de integração legal, económico e social.

7. Integração Transversal da perspectiva de Idade, Género e Diversidade

O papel do ACNUR baseia-se no princípio da integração transversal da perspectiva de Idade, Género e Diversidade. Ao reconhecer que as populações de deslocados internos são compostas por diferentes grupos sociais que têm direitos iguais perante o direito internacional, mas cujas necessidades, vulnerabilidades, recursos, habilidades e aspirações

variam e que as mulheres possuem normalmente menos poder, menos oportunidades e um estatuto social inferior, o ACNUR apoiará as mulheres, como forma de reforçar os seus direitos e bem-estar.

8. Abordagem Baseada na Comunidade

O ACNUR irá adoptar uma abordagem inclusiva e participativa na protecção e na procura de soluções para os deslocados internos, com base nas capacidades das comunidades deslocadas e através da facilitação do seu envolvimento nas decisões que os afectam. Providenciará também apoio às comunidades locais em áreas de deslocamento.¹³²

O ACNUR elabora e publica anualmente relatórios e apelos onde constam dados actualizados acerca das situações de populações deslocadas internamente e das acções desenvolvidas em prol destas.

2.2. *Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons*

O Escritório do *Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons* / *Relator Especial para os Direitos Humanos das Pessoas Deslocadas Internamente* (SR on HR of IDPs) foi estabelecido em 2004 pelo Secretário-Geral das Nações Unidas.

De acordo com o seu mandato, o Relator Especial é responsável por se empenhar na promoção coordenada da protecção e do respeito pelos direitos humanos dos DI's; dar continuidade e encetar novos diálogos com os governos, com as ONG's e com outros actores; tornar a resposta ao deslocamento interno mais forte; e pela integração transversal da perspectiva dos direitos humanos em todas as partes relevantes do sistema das NU.¹³³

As suas acções são desenvolvidas em consonâncias com as responsabilidades que lhes estão conferidas, distribuindo-se em quatro grandes áreas de actividade: a promoção do respeito pelos direitos humanos dos DI's; o diálogo com os governos, ONG's e outros actores; o fortalecimento da resposta internacional aos DI's; e a integração transversal da perspectiva dos direitos humanos no sistema das NU.

Entre as actividades realizadas pelo Relator visando a promoção dos direitos humanos dos DI's, salienta-se: o envolvimento dos governos, OI's, ONG's e outros actores não estaduais em

¹³² UN, UNHCR, *UNHCR and Internally Displaced Persons: UNHCR's role in support of an enhanced humanitarian response to IDP situations*, (Short form in brochure format) Genebra: UNHCR, 2007, pp.6-10.

¹³³ [Http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/mandate.htm](http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/mandate.htm). Acedido em 10 de Junho de 2011, às 10:20.

diálogos que visam realçar e sensibilizar para a protecção dos direitos humanos dos DI's e chamar a atenção para a violação dos mesmos; a promoção da consciencialização e do diálogo acerca dos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos, nomeadamente, através da sua tradução e disseminação; o estímulo ao desenvolvimento de políticas e leis sobre os DI's ao nível nacional; a introdução de um novo curso no Instituto Internacional do Direito Humanitário em San Remo, sobre o direito relativo ao deslocamento interno e o patrocínio da investigação sobre as implicações de disposições específicas constantes nos Princípios Orientadores e qual a melhor forma de os transformar em políticas.¹³⁴

Para alcançar a promoção do diálogo com os governos, as ONG's e os outros actores o Relator realiza duas a três missões anuais a diversos países para recolher informações sobre os direitos humanos dos DI's junto dos vários actores e para desenvolver recomendações que visam resolver problemas correntes; dialoga com representantes dos governos no decorrer das suas missões ao terreno e também com representantes diplomáticos em Nova Iorque, Genebra e em diversos fóruns; convoca ou apoia seminários nacionais nos países afectados pelo deslocamento interno juntando os vários actores no desenvolvimento de respostas nacionais mais eficazes; encoraja a integração dos deslocados internos nas acções das instituições nacionais de direitos humanos; procura envolver os grupos armados no diálogo sobre os direitos humanos e promover a observância por parte destes dos Princípios Orientadores; realiza parcerias com a sociedade civil em todo o mundo visando apoiar os seus esforços na promoção e protecção dos direitos dos DI's, sendo que estas parcerias incluem o desenvolvimento de relatórios, estudos, manuais e outros materiais sobre os direitos dos DI's; e consulta as pessoas deslocadas internamente visando conhecer as suas opiniões, fornecer-lhes informações acerca das diversas estratégias e ferramentas disponíveis para os apoiar e ajuda a moldar ligações entre os DI's de países diferentes e dar a conhecer melhor os seus pontos de vista a nível internacional.

O Relator Especial realiza também várias actividades visando fortalecer a resposta internacional ao deslocamento interno, incluindo-se entre estas, a captação da atenção internacional para situações onde os acordos de protecção dos direitos humanos existentes necessitem de ser melhorados e para a resolução de lacunas encontradas nas respostas internacionais e a integração dos problemas das pessoas deslocadas internamente no trabalho das Organizações Regionais.

Para a integração transversal da perspectiva dos direitos humanos dos DI's no sistema das NU, o Relator Especial fortalece a sua cooperação com o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR), com os outros organismos das NU e com os outros Relatores Especiais; partilha a sua sabedoria sobre os direitos humanos dos DI's a outras agências, escritórios e departamentos das NU relevantes, apoiando-os no desenvolvimento de programas e

¹³⁴ <http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/activity.htm>. Acedido em 10 de Junho de 2011, às 10:40.

políticas consistentes com as necessidades dos DI's e com o Direito Internacional e envolve os fóruns inter-agências nas questões que afectam os direitos humanos dos DI's.¹³⁵

Como resultado das actividades desenvolvidas pelo Relator Especial são produzidos vários documentos acerca dos direitos humanos dos DI's, nomeadamente, relatórios anuais, relatórios das suas visitas aos países afectados, assim como seminários e workshops sobre esta matéria.

2.3. International Organization for Migration

A *International Organizations for Migration / Organização Internacional para as Migrações* (IOM) foi criada em 1951, na altura Comité Intergovernamental Provisório para o Movimento dos Migrantes na Europa (PICMME), para apoiar os países europeus a identificar países que pudessem acolher os milhões de deslocados provocados pela Segunda Guerra Mundial. Inicialmente um agência logística operacional, a IOM é actualmente a agência internacional líder que opera juntamente com os governos, visando assegurar a dignidade humana e o bem-estar dos migrantes, aumentar a compreensão acerca das questões de migração e encorajar o desenvolvimento económico e social através da migração.¹³⁶

A IOM é composta por três órgãos: o Conselho, sendo a autoridade máxima onde se determinam as políticas da Organização; o Comité Executivo, que examina e analisa as políticas, operações e a administração da Organização; e a Administração, que gere e administra a Organização. A IOM possui actualmente 127 Estados-Membros.¹³⁷

Os fins e funções da IOM encontram-se consagrados na sua Constituição, sendo eles:

1. Realizar preparativos para uma transferência organizada dos migrantes, para os quais as instalações existentes são desadequadas ou os quais de outra forma não seriam capazes de se mover sem assistência especial, para países que ofereçam oportunidades para uma migração ordeira;
2. Preocupar-se com a transferência organizada dos refugiados, pessoas deslocadas e outros indivíduos que necessitem de serviços de migração internacional, para os quais podem ser realizados acordos entre a organização e os Estados respeitantes, incluindo os Estados encarregados de os receber;

¹³⁵ *Idem, Ibidem.*

¹³⁶ [Http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/history/lang/en](http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/history/lang/en). Acedido em 10 de Junho de 2011, às 19:30.

¹³⁷ [Http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/constitution/lang/en](http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/constitution/lang/en). Acedido em 10 de Junho de 2011, às 19:45.

3. Providenciar serviços como formação, recrutamento, selecção, exames médicos, actividades facilitadoras da recepção e integração, aconselhamento em questões de migração, entre outros, a pedido dos, ou em concordância com os Estados interessados;
4. Providenciar serviços semelhantes para o retorno voluntário dos migrantes, incluindo as repatriações voluntárias, em cooperação com outras organizações internacionais interessadas ou a pedido dos Estados;
5. Proporcionar um fórum para os Estados, assim como para as organizações internacionais e outras, que permita a troca de experiencias e opiniões e que promova a coordenação de esforços nas questões da migração internacional visando desenvolver soluções práticas.¹³⁸

A IOM assume um papel de grande relevância na coordenação e gestão dos campos de deslocados internos devido a catástrofes naturais¹³⁹, procurando através das suas acções melhorar as condições das pessoas afectadas por estas situações.

2.4. *Norwegian Refugee Council*

Estabelecido em 1946 com a designação de *Aid to Europe*, o actual *Norwegian Refugee Council* / *Conselho Norueguês para os Refugiados* (NRC) foi criado, assim como o ACNUR e a IOM, com vista a apoiar os refugiados na Europa após a Segunda Guerra Mundial. Actualmente o NRC é uma fundação privada e independente que coopera estreitamente com as NU e outras organizações em todo o mundo.¹⁴⁰

O programa de actividades do NRC foca-se na assistência humanitária a refugiados, deslocados internos e retornados, estando concentrados em cinco actividades principais:

1. **Construção de Casas e de Escolas**

O NRC presta assistência aos refugiados e deslocados internos durante o seu deslocamento, proporcionando-lhes abrigo e protegendo-os da violência, seja em campos ou em outros alojamentos temporários. Apoia os retornados que ao regressarem aos seus locais de origem encontram as suas casas destruídas ou ocupadas, construindo habitações permanentes. Também se responsabiliza pela construção ou reconstrução de edifícios

¹³⁸ <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/constitution/chapter-I-purposes-and-functions/cache/offonce/>. Acedido em 10 de Junho de 2011, às 20:05.

¹³⁹ UN, UNHCR, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, p.45.

¹⁴⁰ [Http://www.nrc.no/?aid=9160690](http://www.nrc.no/?aid=9160690). Acedido em 11 de Junho de 2011, às 10:30.

escolares onde as escolas locais existentes não possuam capacidade para um grande número de novos alunos ou onde haja falta de escolas locais.¹⁴¹

2. Distribuição de Alimentos e de Artigos Não Alimentícios

Apoiar a segurança alimentar e a subsistência das pessoas vítimas de deslocamento é o objectivo desta actividade principal. Para tal são realizadas diversas acções como a distribuição de alimentos, de alimentação para as escolas, de itens não alimentícios (kits de higiene, conjuntos de cozinha) e de meios de subsistência.¹⁴²

3. Informação, Aconselhamento e Assistência Jurídica

Visando colmatar as dificuldades sentidas pelos deslocados internos em acederem a informações básicas que os impede de tomarem decisões conscientes, nomeadamente, em relação a ficar no local onde se refugiaram, a estabelecerem-se num terceiro local ou a regressarem aos seus locais de origem, o NRC fornece-lhes informações rigorosas e credíveis sobre estas e outras matérias legais.¹⁴³

4. Gestão de Campos

Esta actividade foca-se no desenvolvimento de mecanismos de coordenação eficazes que apoiam as várias partes interessadas (stakeholders) e os prestadores de serviços, na prestação de assistência e protecção às pessoas deslocadas que se encontram em campos ou instalações deste tipo. Desta forma pretende-se evitar as falhas nos serviços e a duplicação dos serviços e assegurar que o direito a viver com dignidade se mantém nestas comunidades. Para tal, o NRC oferece as suas capacidades e perícia como uma agência de gestão de campos na gestão directa dos campos, realizando formações em gestão de campos e monitorizando os campos.¹⁴⁴

5. Educação

As mulheres e as raparigas por serem quem menos tem acesso à educação a nível mundial, são o foco primordial desta actividade. O NRC tem por isso desenvolvido várias acções nos países em que actua, visando assegurar que as mulheres e as raparigas consigam aceder e completar a sua educação, destacando-se a adopção de uma política de inscrição equitativa nos seus programas de educação para assegurar um acesso igual a rapazes e raparigas e a promoção do recrutamento e formação de professoras, fomentando

¹⁴¹ <http://www.nrc.no/?aid=9160706>. Acedido em 11 de Junho de 2011, às 10:40.

¹⁴² <http://www.nrc.no/?aid=9160707>. Acedido em 11 de Junho de 2011, às 11:10.

¹⁴³ <http://www.nrc.no/?aid=9160708>. Acedido em 11 de Junho de 2011, às 11:50.

¹⁴⁴ <http://www.nrc.no/?aid=9160709>. Acedido em 11 de Junho de 2011, às 12:10.

assim um ambiente de aprendizagem protector para as raparigas e promovendo os modelos femininos.¹⁴⁵

Em 1998, o NRC constituiu o **Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)**, actualmente o principal órgão a nível internacional de monitorização dos deslocamentos internos que ocorrem no mundo devido aos conflitos.

O trabalho realizado por este órgão constitui um enorme contributo para o aperfeiçoamento das capacidades nacionais e internacionais na assistência e protecção aos deslocados internos vítimas de conflitos e de violações de direitos humanos.¹⁴⁶

O IDMC possui uma base de dados on-line sobre as pessoas deslocadas internamente, que inclui mais de 12 mil documentos sobre esta matéria, facultando informações e análises actualizadas e muito abrangentes respeitantes às situações de deslocamento interno provocado por conflitos existentes em todo o mundo.¹⁴⁷

Através desta base de dados, dos relatórios dos países e de outras publicações relevantes, o IDMC contribui para o aumento da consciencialização sobre a questão dos DI's, alerta para lacunas existentes na resposta dos governos e da comunidade internacional e promove soluções duradouras de acordo com os Princípios Orientadores Relativos aos DI's.

O IDMC publica anualmente o "Global Overview", onde constam os principais desenvolvimentos e tendências no que respeita ao deslocamento interno. Este órgão elabora também, com base nas suas análises, comunicados de imprensa que são enviados a centenas de pessoas com poder de decisão inseridos nos governos, OI's e ONG's, a trabalhadores humanitários, à comunidade académica e aos média.¹⁴⁸

Entre as actividades desenvolvidas pelo IDMC destaca-se também a organização de workshops de formação que incluem diversos actores como, representantes de comunidades de deslocados, autoridades locais, agências humanitárias, ONG's locais e forças de segurança, fortalecendo desta forma as suas capacidades de resposta às necessidades de protecção e

¹⁴⁵ [Http://www.nrc.no/?aid=9160710](http://www.nrc.no/?aid=9160710). Acedido em 11 de Junho de 2011, às 12:45.

¹⁴⁶ [Http://www.internal-displacement.org/8025708F004BD0DA/\(httpPages\)/3E2B69E882ED03D380257099005AED1B?OpenDocument&count=1000](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BD0DA/(httpPages)/3E2B69E882ED03D380257099005AED1B?OpenDocument&count=1000). Acedido em 14 de Junho de 2011, às 09:20.

¹⁴⁷ [Http://www.internal-displacement.org/8025708F004BD0DA/\(httpPages\)/1DEE6B69E30F84A68025708F0058BE6D?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BD0DA/(httpPages)/1DEE6B69E30F84A68025708F0058BE6D?OpenDocument). Acedido em 14 de Junho de 2011, às 09:35.

¹⁴⁸ [Http://www.internal-displacement.org/8025708F004BD0DA/\(httpPages\)/FF828961DDB6C59D8025708F005E49CF?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BD0DA/(httpPages)/FF828961DDB6C59D8025708F005E49CF?OpenDocument). Acedido em 14 de Junho de 2011, às 10:10.

assistência das pessoas deslocadas internamente, em conformidade com os padrões internacionais.¹⁴⁹

2.5. *International Committee of the Red Cross*

O *International Committee of the Red Cross* / *Comité Internacional da Cruz Vermelha* (ICRC) foi criado em 1863, fruto dos esforços desenvolvidos por Henry Dunat após ter testemunhado o sofrimento humano provocado pela Batalha de Solferino que opôs a Áustria à França e ter constatado a inexistência de qualquer tipo de assistência médica aos feridos de guerra. Nesse mesmo ano nasceu a Cruz Vermelha e foi adoptado o seu emblema distintivo.

Visando o reconhecimento da Cruz Vermelha e os seus ideais, bem como a protecção dos serviços médicos no teatro de guerra, realizou-se em Genebra no ano seguinte uma conferência internacional em que participaram representantes de 12 Estados e onde foi adoptada a “Convenção de Genebra para a Melhoria das Condições dos Feridos nos Exércitos no Terreno”, constituindo este o primeiro tratado sobre Direito Humanitário. Após as duas Grandes Guerras foram adoptadas as quatro Convenções de Genebra de 1949, que reforçavam a protecção dos civis em tempo de guerra, tendo em 1977 sido adoptados os seus Protocolos Adicionais.¹⁵⁰

O ICRC tem como missão a protecção e assistência às vítimas dos conflitos armados e de outras situações de violência. Para concretizar a sua missão desenvolve várias actividades, nomeadamente:

1. Visitar prisioneiros e civis detidos;
2. Procurar pessoas desaparecidas;
3. Intermediar mensagens entre membros de uma família separada por um conflito;
4. Reunir famílias dispersas;
5. Fornecer alimentos, água e assistência médica a civis, em caso de necessidade;
6. Difundir o Direito Internacional Humanitário
7. Zelar pela aplicação deste direito;

¹⁴⁹ [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BD0DA/\(httpPages\)/3E2B69E882ED03D380257099005AED1B?OpenDocument&count=1000](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BD0DA/(httpPages)/3E2B69E882ED03D380257099005AED1B?OpenDocument&count=1000). Acedido em 14 de Junho de 2011, às 10:30.

¹⁵⁰ ICRC, Comité Internacional da Cruz Vermelha, *Descubra o CICV*, Genebra: ICRC, 2009, p.7.

8. Chamar a atenção para violações do Direito Humanitário e contribuir para a evolução deste conjunto de normas.¹⁵¹

O Movimento Internacional da Cruz Vermelha, composto pelo ICRC, pelas Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e pela Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, engloba cerca de 100 milhões de membros e voluntários e encontra-se em quase todos os países do mundo. As entidades que compõem o Movimento Internacional são organizações independentes, possuindo cada uma os seus próprios estatutos e não possuindo qualquer autoridade sobre as demais.

O Movimento Internacional encontra a sua unidade e baseia a sua acção em sete Princípios Fundamentais:

1. Humanidade
2. Imparcialidade
3. Neutralidade
4. Independência
5. Voluntariado
6. Unidade
7. Universalidade¹⁵²

A natureza e preparação desta Organização para actuar nos ambientes mais hostis e em contextos conflituais tornam-na num dos mais importantes prestadores de assistência às pessoas vítimas do deslocamento interno, contribuindo decisivamente para a sobrevivência de milhões de pessoas.

Após esta breve apresentação dos que pensamos ser os principais actores na assistência humanitária às pessoas deslocadas internamente, consideramos importante salientar que estes, embora desempenhem um papel fundamental e imprescindível na vida destas pessoas, não podem ocupar indefinidamente o lugar dos Estados no que respeita à protecção e assistência aos DI's. Assim, é necessário que a comunidade internacional se esforce mais por trabalhar com as

¹⁵¹ *Idem, Ibidem*, p.3.

¹⁵² *Idem, ibidem*, p.9.

autoridades locais e nacionais, com vista a fortalecer as capacidades destes e a promover a criação de políticas e leis nacionais referentes ao deslocamento interno.¹⁵³

3. Desafios para a Comunidade Internacional

Conforme nos foi possível verificar até agora, a problemática que envolve os deslocados internos devido aos conflitos, às violações de direitos humanos e à violência generalizada é extremamente complexa, colocando vários desafios à comunidade internacional, no que concerne à prestação de uma protecção e assistência célere e eficiente às pessoas que se encontram nesta situação.

Importa salientar no início da análise destes desafios que consideramos que o maior entrave a uma resposta eficaz ao problema dos DI's assenta fundamentalmente no facto de estas situações ocorrerem dentro do domínio interno dos Estados, implicando inevitavelmente questões de soberania que limitam e refreiam a actuação da comunidade internacional e propiciam a perpetuação e impunidade de violações gravíssimas dos direitos humanos das pessoas deslocadas internamente e do Direito Internacional Humanitário.

No seguimento disto e, sem se pretender esmiuçar todos os desafios com que a comunidade internacional se depara actualmente na resposta a esta problemática, propomo-nos discorrer sobre alguns dos maiores desafios que dificultam a protecção e a assistência às pessoas deslocadas internamente e para os quais é urgente encontrar formas de os ultrapassar.

Vários destes desafios advêm sobretudo da natureza dos conflitos armados da actualidade. Conforme constatámos anteriormente, os conflitos actuais assumem diferenças significativas relativamente aos conflitos tradicionais, nomeadamente, pela presença de novos actores no cenário de guerra, pela tendência crescente para a privatização da guerra e pelo desrespeito do Direito Internacional Humanitário.

As características destes novos conflitos e as novas tipologias por eles assumidas, nomeadamente no que concerne aos conflitos intra-estaduais, transformaram significativamente o contexto conflitual em que a comunidade internacional tradicionalmente actuava, debatendo-se esta, presentemente, com novas questões políticas, jurídicas e operacionais na resposta a esta problemática.

¹⁵³ UN, UN General Assembly, *Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons*, Walter Kalin, p.14.

Actualmente assiste-se a uma tendência crescente para a privatização da guerra, na medida em que, por um lado, os conflitos armados não estaduais, ou seja, de natureza privada têm vindo a assumir uma maior importância estratégica¹⁵⁴ e, por outro, cada vez mais os conflitos envolvem intervenientes privados aos quais são atribuídas funções tradicionalmente desempenhadas pelos Estados, como é o caso das EMP's.¹⁵⁵

Os conflitos armados totalmente privatizados são uma realidade em expansão que só recentemente captou a atenção dos investigadores que se debruçam sobre a análise dos conflitos, sendo que os dados disponíveis relativos a esta tipologia de conflito abrangem somente o período pós Guerra Fria.

Francisca Saraiva considera que o próprio processo de conceptualização deste tipo de conflito suscita alguns problemas que devem ser debatidos. Neste sentido, a autora defende que, (1) é necessário compreender se estes se registam somente em Estados que não possuem o controlo total ou de parte do seu território ou, se também se registam em Estados com uma forte implementação territorial e outro tipo de estrutura política; (2) é necessário compreender os motivos que estão na base deste tipo de conflito, bem como tomar uma posição clara em relação a estes (salientando que somente devem ser analisados os grupos armados privados que tenham objectivos políticos, excluindo da análise os que tenham objectivos económicos).¹⁵⁶

Segundo a autora, é também importante não ignorar na análise deste tipo de conflito os grupos armados que, embora não actuem com o objectivo de desafiar o poder dos Estados soberanos, apresentem capacidade de controlo do território em que operam, utilizem um elevado grau de violência e possuam uma elevada capacidade de destruição, provocando consequências ao nível local, regional e transnacional.

Ainda de acordo com a mesma, os conflitos armados não estaduais assumem-se como um conceito político-estratégico sem correspondência com um conceito jurídico definido e aceite, considerando ser necessária a codificação de regras jurídicas que operacionalizem a complexidade deste fenómeno. Considera também que este problema advém da inexistência de um regime único de regulação dos conflitos armados, sendo urgente a sua criação.¹⁵⁷

A presença cada vez maior de civis no cenário de guerra também constitui fonte de novos desafios para a comunidade internacional. Assiste-se à importância crescente do papel de novos

¹⁵⁴ Cfr. Maria Francisca Saraiva, *op. cit.*, p.6.

¹⁵⁵ Cfr. Carla Marcelino Gomes, *op. cit.*, p.4.

¹⁵⁶ Cfr. Maria Francisca Saraiva, *op. cit.*, p.5.

¹⁵⁷ *Idem, Ibidem*, pp.15-18.

actores na arena internacional, deixando os Estados de ser os únicos actores no cenário, facto que conduz à perda progressiva, por parte dos Estados, do seu poder, autoridade e influência.¹⁵⁸

Conforme vimos anteriormente, as EMP's têm vindo a consolidar a sua presença nos teatros de guerra e de pós-guerra. Ora esta presença introduz uma maior complexidade em situações já de si extremamente complexas, uma vez que, a sua presença pode resultar em benefícios ou em novos problemas, principalmente devido à diversidade de entidades que contratam os seus serviços.

Seja com o propósito de aumentar o número de efectivos, seja com o propósito de colmatar profundas incapacidades militares por parte dos governos, os Estados são um dos principais contratantes destas empresas. Ao serviço dos Estados as EMP's desempenham várias funções que podem ir desde simples tarefas logísticas à participação activa em combate. Esta transferência de funções por parte dos Estados para as EMP's revela uma evidente perda de poder sobre o monopólio da violência legitimada, tradicionalmente sob o domínio dos Estados.¹⁵⁹

Esta situação acarreta graves consequências ao nível do respeito pelo Direito Internacional Humanitário e pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, uma vez que, se a acção dos Estados se encontra condicionada por estes, o mesmo não acontece com as EMP's. A legislação internacional relativamente a estas empresas é ainda escassa, levando a que ocorram várias situações de desrespeito pelas regras internacionais no teatro de guerra, nomeadamente, violações de direitos humanos, as quais muitas vezes acabam por ficar impunes.

Aqui surge um dos problemas associados à interligação entre os Estados e as EMP's, nomeadamente, quem deve ser responsabilizado quando a actuação destas empresas, no exercício das suas actividades ao serviço dos Estados, resulta em violações de direitos humanos. A este respeito Koen De Feyter e Felipe Gomez Isa salientam que,

*“The State cannot absolve itself of its human rights obligations by delegating service delivery to private actors. The State remains responsible under human rights treaties even if the relevant service has been privatized. Privatization does not affect the legal responsibility of the State under international Human Rights Law.”*¹⁶⁰

Desta forma, os Estados podem ser responsabilizados por violações do direito internacional cometidas por EMP's ao serviço destes, sendo que a sua responsabilidade se estende também à investigação e até mesmo ao julgamento de tais situações.

Os Estados onde a actividade das EMP's é desenvolvida também são responsáveis pela investigação e julgamento destas violações, no entanto, como estas ocorrem maioritariamente em

¹⁵⁸ Cfr. Christopher Spearin, *op. cit.*, p.6.

¹⁵⁹ Cfr. Carla Marcelino Gomes, *op. cit.*, p.5.

¹⁶⁰ Cfr. Koen De Feyter e Felipe Gomez Isa, *apud*, Carla Marcelino Gomes, *op. cit.*, p.9.

Estados fragilizados, onde o sistema judicial e o sistema institucional se encontram bastante fracos, torna-se bastante difícil o cumprimento destas responsabilidades por parte dos Estados propiciando um clima de impunidade para as EMP's.¹⁶¹

A existência de acordos entre os Estados e as EMP's nos quais é conferida imunidade a estas e aos seus empregados produz graves consequências, na medida em que, esta impunidade origina um certo grau de incerteza judicial, dificultando a responsabilização dos trabalhadores destas empresas pela prática de acções ilegais ou violações de direitos humanos.¹⁶²

Outro dos problemas inerentes à presença das EMP's no cenário de guerra concerne ao estatuto do pessoal que trabalha nestas empresas, uma vez que daí resultam leituras jurídicas distintas. O estatuto a atribuir às pessoas contratadas pelas EMP's ainda não reuniu consenso entre os estudiosos da matéria, sendo que alguns os consideram como os “novos mercenários” enquanto outros os equiparam aos funcionários de uma qualquer empresa comercial.

De acordo com o Direito Internacional Humanitário, face às características e qualificações das actividades desenvolvidas pela maioria das EMP's, a maioria dos seus funcionários devem ser considerados civis, logo, não têm direito a participar directamente nos combates e, se forem capturados, não têm o direito a invocar o estatuto de prisioneiro de guerra, sendo neste caso, protegidos pela quarta Convenção de Genebra. Quando estes se envolvem directamente nos combates, perdem o estatuto de civis, bem como às protecções que este estatuto lhes confere. Em todo o caso, em situações de guerra estes indivíduos estão submetidos às regras do Direito Internacional Humanitário e à responsabilidade criminal individual internacional, recentemente desenvolvida pelo Direito Internacional, que se aplica aos perpetradores responsáveis por actos considerados pela comunidade internacional como sendo crimes internacionais.¹⁶³

A par da forte disseminação das EMP's nos teatros de guerra, tem-se registado um número crescente de actores humanitários a operar nestes cenários. A maioria destes actores humanitários são Organizações Não Governamentais que procuram minimizar o sofrimento das populações afectadas, inclusive dos DI's, através da assistência humanitária.

Os princípios da Humanidade, Neutralidade, Imparcialidade e Independência, nos quais assenta a prática humanitária, têm permitido o acesso destes actores às pessoas que necessitam da sua assistência, sobretudo por traduzirem o seu carácter não ameaçador para as partes em conflito.¹⁶⁴ A aplicação destes princípios contribui para a salvaguarda da segurança dos trabalhadores

¹⁶¹ Cfr. Carla Marcelino Gomes, *op. cit.*, p.10.

¹⁶² UN, UN General Assembly, *Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination*, p.10.

¹⁶³ *Idem, Ibidem*, pp.11-12.

¹⁶⁴ UN, UN OCHA, *OCHA on Message: Humanitarian Principles*, [s.l.]: OCHA, 2010, p.1.

humanitários e das pessoas a quem se destina a assistência e assegura a integridade das operações de socorro.¹⁶⁵ Também as regras do Direito Internacional Humanitário conferem a protecção necessária aos trabalhadores humanitários para que estes possam desenvolver o seu trabalho em cenários de guerra com o mínimo de segurança.

No entanto, a natureza dos conflitos da actualidade constitui uma séria ameaça para a segurança dos actores humanitários e, consequentemente, para a sobrevivência dos que destes dependem para sobreviver. Nos conflitos actuais, nomeadamente, em conflitos internos entre grupos armados não estaduais, assiste-se à frequente violação das leis da guerra. Consequentemente, verifica-se um aumento preocupante da violência exercida por parte de grupos armados contra os trabalhadores humanitários.

O ataque directo aos trabalhadores humanitários pode ter vários fundamentos, nomeadamente: o facto de as partes em confronto considerarem que a ajuda humanitária não está a ser neutra ou imparcial, ao entenderem que a actuação dos actores humanitários está a fragilizar os seus objectivos políticos ou militares ou está a ajudar os seus inimigos; o facto de a presença de apoio militar internacional para desbloquear acessos obstruídos pelas partes em conflito e permitir a prestação de assistência humanitária às vítimas poder fragilizar o princípio da neutralidade¹⁶⁶ e, por outro lado, o facto de a acção humanitária estrangeira ser por vezes considerada como uma forma de intervenção do ocidente no mundo não ocidental, sendo os trabalhadores humanitários vistos, não como actores exteriores a essa intervenção, mas como representantes vulneráveis da mesma, tornando-os alvos fáceis de atacar.

Não só a frequência dos ataques aos trabalhadores humanitários, levados a cabo pelas partes em confronto, tem assumido uma proporção alarmante nos últimos anos, como também o nível de violência empregado. Esta violência pode assumir várias formas, designadamente, ameaças, intimidações, raptos, lesões ou mortes. Consequentemente, verifica-se que inúmeras ONG's têm vindo a abandonar as zonas de conflito, de forma a evitar tais ataques.¹⁶⁷

Por outro lado, podem também ocorrer situações de manipulação da acção humanitária por parte dos poderes instituídos, como por exemplo, em situações em que estrategicamente é permitido o acesso humanitário num determinado local e negado noutro, traduzindo-se em situações discriminatórias e provocando um aumento da tensão inter-comunal, em situações em que é exercida pressão para que os pontos de assistência humanitária sejam estabelecidos em determinados locais estratégicos, com o objectivo de recuperar o controlo sobre um território e de utilizar os DI's como escudos humanos ou para controlar os movimentos da população, com outros objectivos políticos ou

¹⁶⁵ UN, UNHCR, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, p.377.

¹⁶⁶ *Idem, Ibidem*, p.377.

¹⁶⁷ Cfr. Christopher Spearin, *op. cit.*, p.3.

militares que violam os direitos humanos dos DI's e em situações em que é forçada a deslocalização ou o retorno prematuro dos DI's, através da redução das rações alimentares destinadas a um determinado local onde estes se encontram estabelecidos.

Desta forma, os princípios humanitários devem também orientar a avaliação das possíveis consequências da acção humanitária, ou seja, deve ser realizada uma análise constante com base nestes princípios acerca dos efeitos da acção humanitária, para que se decida sobre a realização ou continuidade da mesma e sobre a eventual necessidade de alargamento do projecto inicial de ajuda aos DI's a outros grupos ou à população civil como um todo.¹⁶⁸

No que respeita aos actores humanitários surgem ainda outros desafios que merecem a nossa atenção, nomeadamente, a interligação entre as ONG's e as EMP's e a corrupção no seio da esfera humanitária.

O crescente clima de insegurança e vitimização que envolve os trabalhadores humanitários levou a que várias ONG's procurassem novas formas de proteger os seus trabalhadores. Entre estas, destaca-se a contratação de EMP's com o objectivo de inserir um maior grau de segurança nas suas missões. As funções desempenhadas pelas EMP's ao serviço das ONG's podem assumir várias formas como: formações de segurança; auditorias de segurança; avaliação do contexto e da ameaça; fornecimento de guardas e gestão da segurança.¹⁶⁹

No entanto, se por um lado esta interligação é benéfica, por outro suscita novos problemas sobre os quais realizaremos em seguida uma breve análise.

A natureza distinta existente entre as ONG's e as EMP's constitui uma das dificuldades da sua interligação. Enquanto as ONG's favorecem a "aceitação" como modelo primordial da sua actuação humanitária, ou seja, desenvolvem todo um esforço para que sejam bem aceites nos cenários onde operam, as EMP's privilegiam o modelo da dissuasão e da protecção na sua forma de actuar. O pessoal das EMP's, principalmente devido ao seu background militar, assume uma postura mais dura na prossecução do seu objectivo de segurança, o que pode constituir um entrave à aceitação desejada pelas ONG's, provocando o impedimento da prestação de assistência ou limitando o seu contacto com as pessoas a quem se destina tal assistência.¹⁷⁰

Outro problema prende-se com o facto de ser bastante difícil controlar a qualidade técnica e a perícia das pessoas que trabalham para as EMP's, uma vez que, não existem mecanismos nacionais ou internacionais abrangentes que permitam avaliar correctamente o background destas pessoas, sendo portanto extremamente difícil assegurar que estes possuem de facto as competências que

¹⁶⁸ UN, UNHCR, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, p.377.

¹⁶⁹ Cfr. Christopher Spearin, *op. cit.*, p.5.

¹⁷⁰ *Idem*, *Ibidem*, pp.7-8.

advogam ter e com o facto de estes possuírem backgrounds bastante díspares. Isto leva a que estes possam causar um impacto negativo entre as populações que recebem a ajuda das ONG`s e afectem também a reputação destas últimas.

A contratação de pessoal local para trabalhar nas EMP`s, visando principalmente a redução de custos para estas empresas, também constitui um dos problemas da mencionada interligação. A contratação de pessoal local pelas ONG`s é normalmente realizada através de uma avaliação rigorosa dos indígenas a contratar, mas o mesmo não se pode assegurar quanto às práticas de contratação de locais por parte das EMP`s. Isto pode levar à contratação de indígenas que possuam ligações a grupos armados no terreno, comprometendo desta forma os princípios humanitários subjacentes à acção humanitária.¹⁷¹

A multiplicidade dos clientes das EMP`s, fruto do desejo destas de desenvolver economias de escala nos países onde operam, representa um problema adicional para as ONG`s. Por exemplo, a realização de contratos entre uma EMP e uma ONG e a mesma EMP e um Estado em simultâneo, pode dar a entender a existência de uma ligação entre estes, podendo constituir uma dinâmica local do conflito. Por outro lado, as actividades desenvolvidas no passado por uma EMP, aquando ao serviço de outro cliente, podem resultar em riscos acrescidos para o sistema humanitário, para os trabalhadores humanitários e para os receptores da ajuda, podendo também resultar em publicidade negativa e na perda de fundos para as ONG`s.¹⁷²

O aumento da corrupção no seio do sistema humanitário constitui também um grave problema que afecta todos os que necessitam e dependem da assistência humanitária. Os duros e complexos cenários de emergência propiciam a disseminação de actos de corrupção, sendo ainda difícil de analisar a extensão e o impacto que estes provocam na assistência humanitária.¹⁷³

A corrupção no sistema humanitário, ou seja, o abuso de um poder confiado com o objectivo de alcançar um ganho privado, pode assumir várias formas financeiras ou não financeiras. A primeira pode traduzir-se em subornos, fraudes e tributos. A segunda pode consistir: na atribuição de recursos de socorro em troca de favores sexuais; na manipulação ou desvio de ajuda humanitária para beneficiar grupos que não são destinatários dessa ajuda; no tratamento preferencial para amigos ou familiares na assistência ou nos processos de contratação e, na intimidação ou coacção de trabalhadores humanitários ou beneficiários da ajuda para que estes participem na corrupção ou não a denunciem.¹⁷⁴

¹⁷¹ *Idem, Ibidem*, pp.10-11.

¹⁷² *Idem, Ibidem*, pp.11-12.

¹⁷³ Cfr. Sara Bailey, *Need and Greed: corruption risks, perceptions and prevention in humanitarian assistance*, HGP Policy Brief 32, Londres: Overseas Development Institute, 2008, p.1.

¹⁷⁴ *Idem, Ibidem*, p.2.

As consequências destes actos são particularmente gravosas para os DI's, pois a manipulação e o desvio da ajuda humanitária leva a que muitas destas pessoas acabem por não receber a ajuda que lhes era destinada (seja esta alimentar ou não alimentar), agravando as suas condições de sobrevivência, aumentando as suas vulnerabilidades e, consequentemente, os riscos a que estão expostos.

Para além do exposto até agora, existem ainda outros desafios inerentes à problemática dos DI's que são fonte de grande preocupação no seio da comunidade internacional e que se prendem, nomeadamente, com questões relacionadas com o deslocamento arbitrário, com o deslocamento prolongado e com as comunidades e famílias de acolhimento dos DI's.

Nos últimos anos as situações de deslocamento arbitrário têm aumentado significativamente devido, por um lado, ao crescente desrespeito pelo Direito Internacional Humanitário e pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos e, por outro, à negligência por parte dos Estados na protecção das suas populações¹⁷⁵ e ao registo do exercício de violência unilateral por parte das autoridades nacionais ou por parte de actores não estaduais contra um determinado segmento da população.

Verifica-se também na actualidade um elevado número de situações de deslocamento interno prolongado. As pessoas que se encontram nesta situação são frequentemente marginalizadas, acabando por viver em condições desumanas sem quaisquer possibilidades de alterar a sua condição de vida.

Quando estas situações ocorrem em situações de conflito, os factores políticos são normalmente a causa subjacente pois, não havendo vontade das partes em cessar as hostilidades, os deslocados internos não podem regressar aos seus lugares de origem. Mesmo após o término das hostilidades existem riscos inerentes para estas pessoas uma vez que, por um lado, não lhes é possível regressar por serem associados ao inimigo e, por outro, são impedidos de se integrarem localmente, como estratégia por parte dos decisores políticos para suportar as suas reivindicações sobre esse território.

A indiferença por parte das autoridades nacionais, dos doadores e dos actores de desenvolvimento constitui outra das causas do deslocamento interno prolongado. Ou seja, pode ocorrer que, após uma generosa assistência humanitária prestada aos DI's no pico da crise, estas pessoas sejam votadas ao esquecimento, não havendo lugar a um apoio no restabelecimento das suas vidas, o que as empurra para um perigoso ciclo vicioso de dependência da ajuda humanitária e de deslocamento prolongado.¹⁷⁶

¹⁷⁵ UN, UN General Assembly, *Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons*, Walter Kalin, p.17.

¹⁷⁶ *Idem*, *Ibidem*, pp.18-19.

Outra fonte de preocupação diz respeito ao facto de poderem ocorrer situações discriminatórias entre os DI's e as populações ou famílias de acolhimento, no fornecimento de protecção e assistência humanitária, nomeadamente quando estes também vivem com graves dificuldades monetárias. Da mesma forma, a presença de um grande número de DI's nas comunidades ou famílias de acolhimento representam um pesado fardo para estas, podendo criar tensões sociais e mais preocupações com a protecção.

Também se verifica que, em Estados onde existe um número elevado de DI'S, existe relutância por parte dos Estados em reconhecer como DI's pessoas que se encaixam nesta categoria. Como consequência, estas pessoas são excluídas dos programas de ajuda direccionados para as populações vulneráveis e as suas necessidades não são adequadamente supridas.¹⁷⁷

Face ao exposto, constata-se que a comunidade internacional enfrenta inúmeros e preocupantes desafios no que respeita à resposta e protecção aos milhões de pessoas que se encontram deslocadas internamente, para os quais é urgente encontrar soluções.

4. Entre a Teoria e a Prática da Ajuda aos Deslocados: Propostas para o Futuro

Entrando agora numa fase quase final do nosso estudo, em que já conhecemos um pouco melhor a problemática que envolve milhões de pessoas deslocadas internamente por todo o mundo, procuraremos identificar algumas das propostas avançadas pelos diversos estudiosos da matéria, as quais consideramos serem fundamentais para responder aos problemas inerentes a esta realidade.

Como anteriormente referido, constatamos que muitos dos problemas identificados derivam, em muito, da tipologia e natureza que os conflitos armados assumem na actualidade, sendo que, as novidades introduzidas por estes no cenário de guerra nos nossos dias, quer ao nível de actuação, estratégia, armamento utilizado e até dos actores envolvidos, não encontram ainda regulação adequada no Direito Internacional Humanitário.

Consequentemente, o Direito Internacional Humanitário, embora bastante completo e eficiente no que respeita à regulação dos conflitos internacionais em que os Estados soberanos constituíam os actores principais e estavam sujeitos ao escrutínio da comunidade internacional caso não respeitassem as leis internacionais, apresenta agora, por um lado, algumas lacunas no que respeita à regulação dos conflitos actuais e, por outro, violações frequentes das suas regras no actual contexto de guerra, nomeadamente no que concerne aos conflitos internos não estaduais.

¹⁷⁷ *Idem, Ibidem*, pp.12-13.

Neste sentido e, como salienta Maria Francisca Saraiva, é de suma importância que se estabeleça, antes de mais, um regime jurídico único de regulação dos conflitos armados que permita clarificar o que são de facto os conflitos armados e as regras a serem aplicadas aos mesmos, sejam estes internacionais ou internos.¹⁷⁸

A consciencialização da importância estratégica que os conflitos armados totalmente privados assumem nos nossos dias, o parco conhecimento acerca destes e a inexistência de regulação específica no Direito Internacional Humanitário relativamente a este tipo de conflitos deve conduzir a um reforço da atenção por parte da comunidade internacional. Assim, deve ser aprofundado o debate em torno da conceptualização dos conflitos armados não estaduais e o estudo acerca deste fenómeno de forma a criar regras jurídicas que permitam operacionalizar a complexidade deste fenómeno.

Francisca Saraiva propõe ainda que haja um esforço de aproximação conceptual entre as abordagens dos Estudos Estratégicos e do Direito Internacional Humanitário no estudo conflitos armados não estaduais, pois considera que a colaboração científica neste campo entre ambos constituirá um enorme contributo para a limitação das consequências da violência no contexto de guerra e para a protecção da pessoa humana.¹⁷⁹

No que respeita aos problemas suscitados pela presença crescente de EMP's no cenário de guerra, Carla Marcelino Gomes defende a responsabilização de todos os actores envolvidos, ou seja, dos Estados que contratam as EMP's, dos Estados onde as EMP's operam, dos Estados de origem das EMP's (onde estão registadas e onde se encontra a sua sede) e das pessoas que trabalham para as EMP's.

Assim, os Estados contratantes são responsáveis pela avaliação das actividades das EMP's bem como pelos actos por estas cometidos ao seu serviço. Os Estados onde estas empresas operam são responsáveis pela criação de medidas legislativas que rejam a presença destas no seu território. Por sua vez, os Estados de onde estas empresas são oriundas só devem permitir a constituição destas empresas se estas inserirem nos seus estatutos cláusulas do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Neste sentido, as EMP's que violem o Direito Internacional dos Direitos Humanos estão sujeitas ao pagamento de compensações e os trabalhadores destas empresas que cometam actos criminosos são responsabilizados individualmente.¹⁸⁰

Tendo em mente que a solução ideal para responder a este fenómeno seria a adopção de um Tratado ou Convenção internacional que regulasse as actividades das EMP's, mas reconhecendo a

¹⁷⁸ Cfr. Maria Francisca Saraiva, *op. cit.*, p.18.

¹⁷⁹ *Idem, Ibidem*, pp.15-18.

¹⁸⁰ Cfr. Carla Marcelino Gomes, *op. cit.*, p.16.

dificuldade de adopção de um documento com esta natureza a curto prazo, esta autora propõe a criação e adopção de legislações nacionais e mesmo regionais que versem sobre esta matéria, considerando serem de grande importância para a protecção dos direitos humanos, particularmente, em contextos de guerra e de pós-guerra.¹⁸¹

O Grupo de Trabalho sobre Mercenários das Nações Unidas (Conselho de Direitos Humanos) tem vindo a estudar o fenómeno das EMP's nos últimos anos, tendo já apresentado algumas propostas e recomendações no sentido de legislar as actividades desenvolvidas por estas.

Assim e, considerando que a maioria destas empresas e dos seus trabalhadores não se encaixam na tradicional definição legal de mercenário, este Grupo salienta a necessidade de incluir as EMP's na *Convenção Internacional Contra o Recrutamento, Utilização, Financiamento e Instrução de Mercenários*, para que seja possível regular as suas actividades e assegurar o respeito pelos direitos humanos.¹⁸²

Este Grupo propõe também a criação de um registo internacional de EMP's, a execução de um processo de reforma do pessoal contratado por estas empresas (que consistisse no registo, triagem e certificação dos mesmos), a realização de supervisão parlamentar a estas empresas e a criação de alguns mecanismos nacionais e internacionais, designadamente, mecanismos de regulação e de responsabilização destas empresas e de selecção dos seus trabalhadores.¹⁸³

Salienta a importância de os Estados que assinaram, mas que não ratificaram a *Convenção Internacional Contra o Recrutamento, Utilização, Financiamento e Instrução de Mercenários* e os Estados que a ratificaram, mas que ainda não inseriram na sua legislação nacional normas relativas aos mercenários, o fazerem com a maior brevidade possível.

Refere a necessidade de criação de um documento legal internacional relativo às EMP's, que poderá assumir a forma de Convenção, bem como de outro instrumento legal que a complemente e que auxilie os Estados a elaborar e adoptar legislação nacional que regule estas empresas.¹⁸⁴

Adverte para a necessidade de uma maior atenção por parte do sistema das NU e dos Governos nacionais relativamente aos locais onde operam as EMP's e qual o seu intuito, recomenda que os serviços exportados por estas empresas sejam equiparados à exportação de armas ou equipamento militar, que os Governos nacionais criem um registo específico para as EMP's, proibindo o registo destas em zonas de "transparência mínima" e que estabeleçam mecanismos de

¹⁸¹ *Idem, Ibidem*, pp.15-16.

¹⁸² UN, UN General Assembly, *Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination*, p.11.

¹⁸³ *Idem, Ibidem*, pp.13-16.

¹⁸⁴ *Idem, Ibidem*, pp.17-18.

licenciamento das mesmas, sendo que, para obterem o licenciamento as EMP's devem corresponder aos critérios mínimos de transparência exigidos.¹⁸⁵

A interacção entre as EMP's e as ONG's é também fonte de alguns dos problemas que emergem actualmente no sistema humanitário. Conforme vimos anteriormente, estes prendem-se essencialmente com a natureza distinta de cada um destes actores, com a diversidade de clientela que contrata estas empresas e com as qualificações e recrutamento dos trabalhadores das EMP's.

Assim, com vista ao reforço da aceitação das ONG's que recorrem às EMP's para sua protecção no cenário de guerra, salienta-se a importância da realização de um esforço de adequação por parte destas empresas ao modelo de aceitação há muito desenvolvido pelas ONG's de forma a não comprometer a actuação dos seus clientes, colocando em risco a prestação de assistência humanitária a quem dela necessita. Salienta-se também a necessidade de uma maior consciencialização e divulgação da natureza da interligação entre ambas junto dos actores e populações onde actuam, com vista a desfazer eventuais suspeitas acerca do papel das EMP's no espaço humanitário e a desvanecer quaisquer associações das ONG's a outros clientes destas empresas.

Considera-se também importante atribuir especial atenção aos processos de recrutamento, selecção e formação específica do pessoal local contratado pelas EMP's destinado a exercer funções ao serviço de ONG's. Desta forma e, salientando a necessidade de uma harmonização entre as políticas das ONG's e das EMP's no que respeita a estes processos, propõe-se que estes processos estejam a cargo de uma equipa que reúna elementos da EMP e da ONG contratante presentes no terreno, que os processos possuam o mesmo nível de rigor de análise que existe nos processos de recrutamento realizados pelas ONG's e que o pessoal contratado pelas EMP's receba formação específica acerca do contexto humanitário e da acção humanitária.

A corrupção crescente no sistema humanitário é outro dos graves problemas cujas consequências afectam particularmente os DI's. Embora existam já algumas medidas que visam prevenir as fraudes e abusos e alguns mecanismos que procuram incentivar os trabalhadores humanitários a denunciar a corrupção, estes mostram-se extremamente deficientes para responder a uma realidade crescente e difícil de controlar.¹⁸⁶

Na sua análise sobre esta matéria, Sara Bailey apresenta um conjunto de recomendações dirigidas às agências humanitárias as quais se consideram bastante pertinentes no que respeita ao combate à corrupção no seio do sistema humanitário. Esta autora salienta que é necessário: (1) assegurar a implementação no terreno das políticas que visam abrandar ou prevenir a corrupção,

¹⁸⁵ *Idem, Ibidem*, pp.18.

¹⁸⁶ Cfr. Sara Bailey, *op. cit.*, p.4.

assim como disponibilizar os recursos necessários a esta implementação; (2) promover o debate acerca desta temática no seio das agências humanitárias; (3) investir na qualidade dos programas humanitários, nomeadamente, através da avaliação e monitorização destes por pessoal qualificado; (4) aprofundar a análise do risco, do contexto operacional e da economia política local onde vão operar; (5) estabelecer bons sistemas de apoio aos programas; (6) atribuir especial atenção aos recursos humanos; (7) investir nas auditorias; (8) apostar em novas estratégias, como por exemplo, através do envolvimento da sociedade civil e dos meios de comunicação locais para que estes actuem como vigilantes ou através da verificação dos sistemas anti-corrupção e (9) apostar num relacionamento transparente com as populações afectadas, nomeadamente, através do esclarecimento acerca dos processos de segmentação e registo, do processo de distribuição da ajuda e através da verificação da eficiência dos mecanismos usados para apresentação de denúncias de corrupção.¹⁸⁷

Após a apresentação de algumas recomendações que procuram responder aos desafios inerentes à nova realidade conflitual e aos problemas enfrentados pelos actores humanitários envolvidos na resposta à problemática dos DI's, os quais acabam por se repercutir em vários aspectos da vida destas pessoas, procuraremos agora dirigir-nos aos problemas inerentes à própria condição dos DI's, identificando algumas das recomendações políticas dirigidas, nomeadamente, aos Estados-Membros das Nações Unidas, pelo Representante do Secretário-Geral para os direitos humanos das pessoas deslocadas internamente, Walter Kalin.

Assim, de acordo com Walter Kalin, recomenda-se aos Estados, aos actores humanitários e aos actores de desenvolvimento que,

1. Todos os DI's sejam reconhecidos, protegidos e auxiliados, em consonância com os Princípios Orientadores Relativos ao Deslocamento Interno;
2. Sejam aumentados os esforços de assistência e protecção aos DI's e às famílias ou comunidades de acolhimento, nomeadamente no contexto urbano;
3. Seja prestada maior atenção aos grupos mais vulneráveis que integram as populações de DI's;

E, recomenda-se aos Estados que,

4. Promovam o reconhecimento ao nível nacional dos Princípios Orientadores Relativos ao Deslocamento Interno;

¹⁸⁷ *Idem, Ibidem*, p.7.

5. Incorporem os Princípios Orientadores Relativos ao Deslocamento Interno nos mecanismos internacionais de monitorização;
6. Consultem as populações deslocadas a fim de apurar as suas condições e necessidades;
7. Providenciem toda a assistência necessária aos DI's, continuem a financiar essa ajuda e desenvolvam acções concertadas em situações em que os trabalhadores humanitários são sujeitos a ataques, discriminados ou assediados, ou em situações onde o acesso humanitário é arbitrariamente negado;
8. Assegurem a existência de um mandato e de uma capacidade efectiva para proteger as populações civis, por parte das operações internacionais militares e civis;
9. Respeitem rigorosamente as suas obrigações perante o Direito Internacional Humanitário, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Penal Internacional;
10. Criminalizem o deslocamento arbitrário e protejam a sua população do deslocamento arbitrário por actores não estaduais;
11. Introduzam robustez nos processos de resolução de conflitos e permitam que os DI's regularizem as suas condições de vida o mais distante possível dos conflitos;
12. Assegurem que os DI's possam envolver-se nos processos de paz, nem que seja de forma indirecta;
13. Cooperem de perto com os actores humanitários e de desenvolvimento, de forma a estabelecer processos e condições que permitam às pessoas deslocadas internamente encontrar e escolher a solução duradoura segura e digna que consideram ser a ideal para si;
14. Desenvolvam mecanismos de financiamento mais apropriados para colmatar as falhas existentes entre os fundos para emergências e os fundos para o desenvolvimento;
15. Flexibilizem os mecanismos de financiamento para que estes possam abranger também as comunidades afectadas pelo deslocamento.¹⁸⁸

Após esta breve narrativa acerca das recomendações que consideramos de suma importância para a protecção e assistência às pessoas vítimas de deslocamento interno, atrevemo-nos a apresentar algumas propostas, que julgamos serem necessárias para permitir uma efectiva operacionalização das mencionadas recomendações.

¹⁸⁸ UN, UN General Assembly, *Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons*, Walter Kalin, pp.20-22.

Assim, propomos:

1. A criação, por parte dos Estados onde parte da sua população se encontra deslocada internamente, de uma entidade pública responsável por tratar todas as questões relativas ao deslocamento interno. Esta entidade teria como principais responsabilidades:
 - a) Actuar em estreita cooperação com todos os actores humanitários nacionais e internacionais que actuassem na protecção e assistência às pessoas deslocadas internamente;
 - b) Estabelecer uma equipa de especialistas que analisassem, acompanhassem e compilassem informações sobre todos os problemas inerentes às pessoas deslocadas internamente, a todos os níveis e em todas as fases do seu deslocamento;
 - c) Estabelecer uma equipa de especialistas que analisassem a melhor forma de traduzir os Princípios Orientadores Relativamente aos Deslocados Internos em normas jurídicas a incorporar na legislação nacional;
 - d) Criar, manter e disponibilizar uma base de dados credível e actualizada relativa à situação dos DI's existentes no território nacional, a partir das informações e recomendações produzidas pelos grupos de especialistas;
 - e) Apoiar técnica e financeiramente todos os actores humanitários a operarem no país na prestação de assistência às pessoas vítimas de deslocamento interno;
 - f) Criar uma rede de centros de apoio social, médico e jurídico para todas as pessoas deslocadas internamente que não se encontrem em campos ou instalações de acolhimento a estas destinadas;
 - g) Desenvolver acções de prevenção, monitorização e identificação de violações dos direitos humanos dos DI's, assim como, criar mecanismos de responsabilização dos que realizem tais actos.
2. A criação de fóruns nacionais, regionais e internacionais de debate acerca das questões inerentes à problemática dos DI's com vista a alcançar um conhecimento mais profundo relativamente a esta matéria e à identificação de possíveis propostas de resolução para os vários problemas que esta abarca;
3. A criação, através do mecanismo de procedimentos especiais (*Special Procedures*) das Nações Unidas, de um grupo de trabalho para considerar a possibilidade de elaboração

de uma estrutura legisladora internacional com base nos Princípios Orientadores Relativamente aos Deslocados Internos;

4. A criação de um mecanismo de uniformização de políticas de recrutamento e selecção das pessoas contratadas pelas EMP's, com vista a ocupar e desempenhar funções ao serviço de ONG's. A este respeito, as NU têm levantado a hipótese de poderem ser elas a fazer uma espécie de credenciação destas empresas, para que tanto as NU como outros actores internacionais as possam contratar em segurança.

Acreditamos que estas propostas poderão representar uma fase preambular no alcance de medidas essenciais a longo prazo, nomeadamente,

1. A transformação dos Princípios Orientadores Relativamente aos Deslocados Internos num documento jurídico internacional, com poder vinculativo sobre os Estados que os ratifiquem;
2. A criação de um Estatuto legal para as pessoas deslocadas internamente, que lhes assegure os seus direitos e lhes confira protecção jurídica, quer ao nível nacional, quer ao nível internacional;
3. A criação e estabelecimento de uma entidade com um mandato específico para responder aos problemas inerentes aos deslocados internos.

Conscientes de que estas propostas possam, de certa forma, ser consideradas utópicas, acreditamos que, encontrando-se o sistema internacional imerso num processo de mudança sem precedentes, em que as certezas do passado se desvanecem num ápice e o sofrimento humano atinge proporções imensuráveis, é urgente quebrar o *status quo* e introduzir mudanças significativas na forma de lidar e responder aos desafios colocados pelo actual panorama global.

Pretendemos assim contribuir, ainda que minimamente, para o alcance de soluções eficazes e duradouras para a problemática dos deslocados internos, ao lançar algumas achas para um eventual futuro debate em torno destas propostas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O século XXI, embora ainda nos seus primórdios, é já palco de inúmeras transformações no seio do sistema internacional, que se assumem como enormes desafios para a comunidade internacional, mas sobretudo para o próprio ser humano.

Por todo o mundo, embora particularmente em países menos desenvolvidos onde as estruturas de poder se encontram mais fragilizadas, perto de trinta milhões de pessoas enfrentam o terrível pesadelo de serem obrigadas a abandonar os lugares onde edificaram as suas vidas e a procurar abrigo noutras partes do seu país, por força de conflitos armados, violações de direitos humanos, violência generalizada e catástrofes naturais ou provocadas pelo homem.

A alarmante proporção atingida por esta problemática, inserida num contexto de profundas alterações que têm vindo a marcar a arena internacional desde o final da Guerra Fria, particularmente, ao nível do âmbito das relações conflituais, levou-nos a querer elaborar um estudo que nos permitisse alcançar uma melhor compreensão acerca de como está a comunidade internacional a responder aos desafios colocados pela natureza dos conflitos armados da actualidade, no que respeita à questão do deslocamento interno.

Neste sentido e, de forma a atribuir um fio condutor ao nosso estudo que nos conduzisse à resposta a esta questão, procurámos perceber qual o impacto que os actuais conflitos produzem na realidade dos deslocados internos e se a comunidade internacional está a conseguir responder aos desafios desta problemática de forma adequada.

Assim iniciámos o nosso estudo realizando uma contextualização da problemática em análise onde pudemos aferir que os deslocados internos, contrariamente aos refugiados que possuem protecção legal internacionalmente reconhecida, não estão abrangidos por uma legislação internacional específica que proteja e assegure os seus direitos, encontrando-se protegidos somente por normas constantes no Direito Internacional Humanitário, no Direito Internacional dos Direitos Humanos e no Direito Penal Internacional.

A comunidade internacional começou a debruçar-se seriamente sobre este problema há cerca de vinte anos, tendo em 1998 sido apresentado no seio das Nações Unidas um documento realizado com base no Direito Internacional Humanitário e no Direito Internacional dos Direitos Humanos, designado *Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos*, o qual constitui até aos nossos dias a base de todas as políticas e acções desenvolvidas pelas Nações Unidas, pelos governos e por todos os actores humanitários que actuam na protecção e assistência aos deslocados internos. A par deste documento, têm surgido ao longo dos anos alguns documentos políticos

nacionais e regionais que visam proteger e garantir os direitos destas pessoas, entre os quais se destaca a *Declaração de Kampala sobre os Refugiados, Retornados e Pessoas Deslocadas Internamente em África*, da União Africana.

No segundo capítulo do presente estudo procurámos conceptualizar os elementos que consideramos ser essenciais para alcançar a resposta à questão que originou o nosso trabalho, designadamente, os deslocados internos e os conflitos.

Assim, constatámos que as causas inerentes ao deslocamento interno são os conflitos armados, as violações de direitos humanos, a violência generalizada e as catástrofes naturais ou provocadas pelo homem e que as suas vítimas se deslocam, quer para zona rurais, quer para zonas urbanas, refugiando-se, por exemplo, em campos de acolhimento de deslocados internos, junto de famílias de acolhimento ou dispersas entre a restante população do país. Constatámos também que as populações de deslocados internos são extremamente vulneráveis pois com o deslocamento estas pessoas perdem, não só os seus meios de sobrevivência, como também as suas redes de apoio familiar e social. Dentro destas populações, as vulnerabilidades das mulheres, crianças, idosos e pessoas portadoras de deficiência são ainda maiores. Verificámos ainda um crescimento exponencial do número de deslocados internos no mundo entre 1989 e 2010, de 16 500 milhões para 27, 5 milhões, respectivamente.

No que respeita aos conflitos apurámos que os conflitos da actualidade diferem bastante dos conflitos tradicionais, sendo que nos primeiros se regista: o envolvimento de novos actores conduzindo a uma privatização crescente da guerra; frequentes violações das leis que regulam a guerra; a tendência para a não distinção entre alvos civis e alvos militares e a utilização de armamento mais sofisticado e destruidor. Verificámos também que os conflitos armados não estaduais assumem cada vez mais uma maior importância estratégica e que a indústria das Empresas Militares Privadas se encontra em forte expansão em cenários de conflito e de pós-conflito, realizando funções tradicionalmente desenvolvidas pelos Estados.

No terceiro capítulo realizou-se primeiramente um levantamento dos factos actuais relativamente ao deslocamento interno no mundo onde se apurou que, o Continente Africano e seguidamente as Américas são as regiões onde se regista o maior número de pessoas deslocadas internamente, que as maiores populações de deslocados internos se encontram no Sudão e na Colômbia e que em 2010 ocorreram 2, 900 milhões novos deslocamentos. Seguidamente verificámos que as principais causas actuais dos deslocamentos internos são os conflitos armados internos, as violações de direitos humanos e a violência generalizada. Ainda neste capítulo constatámos que os actuais conflitos produzem um impacto bastante negativo na problemática dos deslocados internos, na medida em que, a componente de risco que envolve estas pessoas e os trabalhadores humanitários que lhes prestam assistência aumenta exponencialmente, principalmente devido ao

frequente desrespeito pelas leis impostas pelo Direito Internacional Humanitário. Estes conflitos produzem também efeitos negativos ao nível dos esforços de resolução do conflito e de reconstrução pós-conflito, por provocarem uma enorme fragilização das estruturas de poder e um alto nível de devastação nas estruturas socioeconómicas e culturais dos países em que ocorrem.

O quarto capítulo foi dedicado à análise da vertente operacional da resposta da comunidade internacional a esta problemática, à identificação dos que consideramos ser os maiores desafios com que a comunidade internacional se depara na questão do deslocamento interno e à identificação de algumas recomendações e propostas que se julgam pertinentes na tentativa de alcançar soluções para os desafios identificados.

Assim, numa primeira fase, demos a conhecer os pontos-chave constantes nos *Princípios Orientadores Relativos ao Deslocamento Interno*, discurremos sobre a importância e trabalho do *Coordenador de Ajuda de Emergência* e da *Comissão Permanente Inter-Agências* e elaborámos uma pequena apresentação dos que consideramos ser os principais actores humanitários que procuram atender às necessidades das pessoas deslocadas internamente, designadamente, o *United Nations High Commissioner for Refugees*, o *Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons*, a *International Organizations for Migration*, o *Norwegian Refugee Council* (onde se destaca a acção do *Internal Displacement Monitoring Centre*) e o *International Committee of the Red Cross*.

Seguidamente, apresentámos como sendo os mais complexos desafios que a comunidade internacional enfrenta, o facto de estas situações ocorrerem dentro dos limites territoriais dos Estados, a não existência de regulação específica no Direito Internacional Humanitário para fenómenos emergentes como a ocorrência significativa de conflitos totalmente privados e a presença crescente de Empresas Militares Privadas no cenário de guerra, as consequências da transferência de funções do Estado, tradicionalmente suas, para empresas desta natureza, a interligação estabelecida entre estas empresas e as Organizações Não Governamentais, o aumento preocupante da violência exercida por parte de grupos armados contra os trabalhadores que prestam assistência humanitária, o aumento da corrupção no seio do sistema humanitário, o deslocamento interno arbitrário e o deslocamento interno prolongado.

Por último, procurámos apresentar algumas recomendações e propostas que julgamos assumir elevada importância na procura de soluções para a problemática alvo do nosso estudo.

Assim, salientou-se, entre outras, a importância de,

1. Todos os actores respeitarem o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos;

2. Aprofundar o conhecimento acerca dos conflitos não estaduais e de estabelecer um regime jurídico dirigido a estes;
3. Promover o reconhecimento ao nível nacional dos Princípios Orientadores Relativos ao Deslocamento Interno;
4. Criar um documento legal internacional relativo às Empresas Militares Privadas;
5. Criar um processo de reforma do pessoal contratado por estas empresas;
6. Assegurar a implementação no terreno das políticas contra a corrupção no sistema humanitário;
7. Investir na avaliação e monitorização dos programas de ajuda, na qualidade dos recursos humanos e em novas estratégias de combate à corrupção;
8. Criminalizar o deslocamento arbitrário;
9. Criar entidades públicas nacionais responsáveis pelas questões relacionadas com as pessoas que se encontram deslocadas no seu território;
10. Criar um grupo de trabalho para considerar a possibilidade de elaboração de uma estrutura legislativa internacional com base nos Princípios Orientadores Relativamente aos Deslocados Internos.

Bibliografia

- BAILEY, Sara, *Need and Greed: corruption risks, perceptions and prevention in humanitarian assistance*, HGP Policy Brief 32, Londres: Overseas Development Institute, 2008.
- BIRKELAND, Nina M., JENNINGS, Edmund (eds.), *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2010*, Genebra: Norwegian Refugee Council / Internally Displacement Monitoring Centre, 2011.
- CLAUSEWITZ, Carl von, *Da Natureza da Guerra*, Almargem do Bispo: Coisas De Ler, 2007.
- ESCARAMEIA, Paula, “Oração de Sapiência – O Direito Internacional e as Estruturas de Ligação entre o Indivíduo e o Mundo”, *Anais do Clube Militar*, Vol.CXXXIV (Julho – Setembro 2004), (465-478).
- GARCIA, Francisco P., *Da Guerra e da Estratégia: A Nova Polemologia*, Lisboa: Prefácio, 2010.
- GOMES, Carla Marcelino, “Private Military Companies: The Clash of “Civilizations”?”, *International Studies Association, 50th ISA Annual Convention*, Nova Iorque: 2009.
- ICRC, Comité Internacional da Cruz Vermelha, *Descubra o CICV*, Genebra: ICRC, 2009.
- KALDOR, Mary, “Old Wars, Cold Wars, New Wars, and the War on Terror”, *International Politics*, Vol.42 (2005), (491-498).
- KREUTZ, Joakim, *UCDP One-sided Violence Codebook, version 1.3 – September 4, 2008*, Uppsala: Uppsala University / Department of Peace and Conflict Research, 2008.
- MOREIRA, Adriano, *Teoria das Relações Internacionais*, Coimbra: Almedina, 1996.
- MOONEY, Erin, “The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern”, *Refugee Survey Quarterly*, Vol.24:3 (2005), (9-24), UNHCR.
- NASCIMENTO, Daniela, “Humanitarianism at the Crossroads: Dilemmas and Opportunities of the ‘War on Terror’”, *Portuguese Journal of International Affairs*, AUTUMN/WINTER 2009.
- NRC, IDMC, *Appeal 2009*, Genebra: NRC / IDMC, 2009.
- _____, *Let It Be Known: Internally Displaced Colombian Speak Out*, Genebra: NRC /IDMC, 2007.
- SANTOS, Victor Marques dos, *Teoria das Relações Internacionais: Cooperação e Conflito na Sociedade Internacional*, Lisboa: ISCSP, 2009.

- _____, ROMANA, Heitor Barras (eds), *Relações Internacionais - As Teorias em Confronto: Um Estudo Detalhado*, Lisboa: Gradiva, 2003.
- SARAIVA, Maria Francisca, *Governance: Um Caminho para a Segurança Colectiva*, Lisboa: ISCSP, 2001.
- _____, "Os Conflitos Armados Não Estaduais no Estudo da Conflitualidade Internacional: Do Conceito e sua Evolução", *Actas do I Encontro Luso-Espanhol de Professores de Direito Internacional Público e Relações Internacionais*, no prelo.
- SARKEES, Meredith Reid, *The COW Typology of War: Defining and Categorizing Wars (Version 4 of the Data)*, [s.l]: COW, [s.d].
- SPEARIN, Christopher, *Humanitarian Non-Governmental Organizations and International Private Security Companies: The "Humanitarian" Challenges of Moulding a Marketplace*, Genebra: Geneva Centre for the Control of Armed Forces (DCAF), 2007, Policy Paper – Nº15.
- UCDP/ PRIO, *UCDP/Prio Armed Conflict Dataset Codebook, version 4-2010*, Uppsala: Uppsala University, 2010.
- UN, UN Commission on Human Rights, *Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons*, UN Document: E/CN.4/1992/23 (14 February 1992).
- _____, _____, *Comprehensive study prepared by Mr. Francis M. Deng, Representative of the Secretary-General on the human rights issues related to internally displaced persons, pursuant to Commission on Human Rights resolution 1992/73*, UN Document: E/CN.4/1993/35 (21 January 1993).
- _____, _____, *Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons: Guiding Principles on Internal Displacement*, UN Document: E/CN.4/1998/53/Add.2 (11 February 1998).
- _____, UN Economic and Social Council, *Guiding Principles on Internal Displacement*, UN Document: E/CN.4/1998/53/Add.2 (11 February 1998).
- _____, _____, *Report on refugees, displaced persons and returnees, prepared by Mr. Jacques Cuénod, Consultant*, UN Document: E/1991/109/Add.1 (27 June 1991).
- _____, Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários das Nações Unidas, *Princípios Orientadores Relativamente aos Deslocados Internos*, (versão portuguesa), UN Document: E/CN.4/1998/53/Add.2, Nova Iorque, 2001.

- ___, UN General Assembly, *Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons*, Walter Kalin, UN Document: A/HCR/13/21 (05 January 2010).
- ___, ____, *Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination*, UN Document: A/63/325 (25 August 2008).
- ___, UN OCHA, *Manual de Aplicação dos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos*, [s.l.]: OCHA / Brookings Institution, 1999.
- ___, ____, *OCHA on Message: Humanitarian Principles*, [s.l.]: OCHA, 2010.
- ___, UNHCR, *Collection of International Instruments and Legal Texts Concerning Refugees and Others of Concern to UNHCR*, Vol.1, (10-31), Geneva: UNHCR, 2007.
- ___, ____, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, Geneva: Global Protection Cluster Working Group, 2010.
- ___, ____, *UNHCR and Internally Displaced Persons: UNHCR's role in support of an enhanced humanitarian response to IDP situations*, (Short form in brochure format) Geneva: UNHCR, 2007.
- WALLENSTEEN, Peter, *Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System*, Londres: Sage Publications, 2002.

Sites Consultados

www.brookings.edu

cea.iscte.pt

www.ces.uc.pt

www.cidadevirtual.pt

www.correlatesofwar.org

www.cruzvermelhani.org.br

www.gddc.pt

www.humanitarianinfo.org

www.iihl.org

www.internal-displacement.org

www.iom.int

www.nrc.no

www.pcr.uu.se

www.ucdp.uu.se

www.un.org

www.unhcr.org

www.unocha.org

www2.ohchr.org

Anexos

OCHA

GUIDING PRINCIPLES
ON
INTERNAL DISPLACEMENT



UNITED NATIONS

*Foreword to the second edition of the Guiding Principles
by Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and
Emergency Relief Coordinator Mr. Jan Egeland*

Today, over twenty five million people, in some fifty countries around the world, have been uprooted within their country by conflicts and human rights violations. An equal number or more are displaced as a result of natural disasters or infrastructural projects.

Forced to abandon their homes and livelihoods, the internally displaced are often the most forgotten and neglected people in the many forgotten and neglected emergencies around the world.

As Secretary-General Kofi Annan has noted, 'internal displacement is the great tragedy of our times. The internally displaced people are among the most vulnerable of the human family'.

Responding to the protection and assistance needs of the internally displaced is therefore one of the key challenges of the humanitarian community today.

In the foreword to the first edition of the Guiding Principles, the late Sergio Vieira de Mello committed to enhancing the capacity of the United Nations system to respond to situations of internal displacement.

As Emergency Relief Coordinator, I have also made promoting a stronger global awareness to the plight of internally displaced persons and ensuring a more effective inter-agency response mechanism to their suffering my top priorities.

The Guiding Principles on Internal Displacement, developed under the aegis of Dr. Francis Deng, are a critical tool in this regard, providing an advocacy and monitoring framework for the assistance and protection needs of the internally displaced.

I am pleased to present this booklet and trust it will be of practical assistance to all humanitarian practitioners.

September 2004

The Guiding Principles on Internal Displacement have been translated into over 35 languages. The English language edition is the original language in which the Principles were drafted and is the authoritative version for reference. A copy of the Principles in English can be found at:
<http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/resources/GPsEnglish.pdf>.

To request a hard copy, please email brookings-bern@brookings.edu.

IN MEMORIAM

Foreword to the Guiding Principles by Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs Mr. Sergio Vieira de Mello

The humanitarian community is increasingly aware of the crisis of internal displacement which affects over 20 million people worldwide. While responsibility for the protection of IDPs rests first and foremost with national governments and local authorities, it is important for the international community to see how best it can contribute to enhancing the protection of IDPs in conflict and crisis situations. We must also design humanitarian assistance in such a way that it will promote the protection of IDPs.

Within the United Nations system, significant steps have been taken to enhance an effective and timely response to the needs of internally displaced persons (IDPs). The Inter-Agency Standing Committee (IASC) has entrusted me with the responsibility to act as Focal Point within the UN system for issues relating to the internally displaced. In discharging this mandate, I am committed to enhancing the capacity of the United Nations as a whole to respond to situations of internal displacement as well as to promoting strong coordination and a clearer division of institutional responsibilities and adequate support to operational agencies.

In this context, I welcome the issuance by the Secretary-General's Representative on IDPs of the Guiding Principles on Internal Displacement. These Principles, which are based upon existing international humanitarian law and human rights instruments, are to serve as an international standard to guide governments as well as international humanitarian and development agencies in providing assistance and protection to IDPs.

The IASC fully supports the Guiding Principles and has encouraged its members to share them with their Executive Boards and with their staff, especially those in the field, in order to ensure that the Principles are applied in their activities on behalf of internally displaced persons.

I believe that the Guiding Principles can play a significant role in raising awareness of the needs of IDPs, mobilizing support within the humanitarian community and helping field colleagues to find solutions when confronted with the protection and assistance needs of the internally displaced. The Principles will also assist governments in providing for the security and well-being of their displaced populations.

I hope that each of you will work to ensure the widest possible dissemination and application of the Guiding Principles, in order to achieve the much needed improvement in the status and treatment of internally displaced persons.

June 2001

** Mr. Sergio Vieira de Mello served as the Secretary-General's Special Representative in Iraq, when he and 21 other UN staff members were killed in a bomb explosion on 19 August 2003.*

*Introductory note
by the Representative of the Secretary-General
on Internally Displaced Persons
Mr. Francis M. Deng**

The international community is confronted with the monumental task of ensuring protection for persons forcibly uprooted from their homes by violent conflicts, gross violations of human rights and other traumatic events, but who remain within the borders of their own countries. Nearly always they suffer from severe deprivation, hardship and discrimination. It is to meet this challenge that the Guiding Principles on Internal Displacement were developed.

The Principles identify the rights and guarantees relevant to protection of the internally displaced in all phases of displacement. They provide protection against arbitrary displacement, offer a basis for protection and assistance during displacement, and set forth guarantees for safe return, resettlement and reintegration. Although they do not constitute a binding instrument, these Principles reflect and are consistent with international human rights and humanitarian law and analogous refugee law.

The Principles were developed over several years pursuant to the mandate given to me in 1992 by the Commission on Human Rights and reinforced by subsequent resolutions of both the Commission and the General Assembly. Initially I was asked to study the causes and consequences of internal displacement, the status of the internally displaced in international law, the extent to which their needs are being addressed under current institutional arrangement, and ways to improve protection and assistance for them.

Accordingly, developing needed legal and institutional frameworks for the internally displaced and undertaking country missions to engage Governments and others in a dialogue on their behalf have been the main activities of my mandate. In collaboration with a team of international legal experts, I examined the extent to which internally displaced persons receive adequate coverage under international law and produced a "Compilation and Analysis of Legal Norms" (E/CN.4/1996/52/ Add.2). The study found that while existing law provides substantial coverage for the internally displaced, there are significant areas in which it fails to provide an adequate basis for

their protection and assistance. Subsequently, the Commission and the General Assembly requested me to prepare and appropriate normative framework for the internally displaced. This led to the drafting of the Guiding Principles which both restate existing norms and seek to clarify grey areas and fill in the gaps.

After I presented the Guiding Principles to the Commission in 1998, the Commission adopted a resolution taking note of the Guiding Principles and of my stated intention as the Representative of the Secretary-General to use them in my ongoing dialogue with Governments and all those whose mandates and activities relate to the needs of the internally displaced. The Commission also took note of the decision of the Inter-Agency Standing Committee, which had welcomed the Principles and encouraged its members to share them with their Executive Boards and staff, especially in the field, and to apply them in their activities on behalf of the internally displaced.

The Guiding Principles should provide valuable practical guidance to Governments, other competent authorities, intergovernmental organizations and NGOs in their work with internally displaced persons. It is my hope that they will be widely circulated and given practical application in the field.

June 2001

** Pursuant to a request of the United Nations Commission on Human Rights, on 21 September 2004 Secretary-General Kofi Annan appointed Professor Walter Kälin as his Representative on the Human Rights of Internally Displaced Persons. In his new post Mr. Kälin essentially replaced Francis M. Deng, who served as the Secretary-General's Representative on internally displaced persons from 1992 until his mandate expired in July 2004.*

GUIDING PRINCIPLES ON INTERNAL DISPLACEMENT

INTRODUCTION - SCOPE AND PURPOSE

1. These Guiding Principles address the specific needs of internally displaced persons worldwide. They identify rights and guarantees relevant to the protection of persons from forced displacement and to their protection and assistance during displacement as well as during return or resettlement and reintegration.
2. For the purposes of these Principles, internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border.
3. These Principles reflect and are consistent with international human rights law and international humanitarian law. They provide guidance to:
 - (a) The Representative of the Secretary-General on internally displaced persons in carrying out his mandate;
 - (b) States when faced with the phenomenon of internal displacement;
 - (c) All other authorities, groups and persons in their relations with internally displaced persons; and
 - (d) Intergovernmental and non-governmental organizations when addressing internal displacement.
4. These Guiding Principles should be disseminated and applied as widely as possible.

SECTION I. GENERAL PRINCIPLES

Principle 1

1. Internally displaced persons shall enjoy, in full equality, the same rights and freedoms under international and domestic law as do other persons in their country. They shall not be discriminated against in the enjoyment of any rights and freedoms on the ground that they are internally displaced.
2. These Principles are without prejudice to individual criminal responsibility under international law, in particular relating to genocide, crimes against humanity and war crimes.

Principle 2

1. These Principles shall be observed by all authorities, groups and persons irrespective of their legal status and applied without any adverse distinction. The observance of these Principles shall not affect the legal status of any authorities, groups or persons involved.
2. These Principles shall not be interpreted as restricting, modifying or impairing the provisions of any international human rights or international humanitarian law instrument or rights granted to persons under domestic law. In particular, these Principles are without prejudice to the right to seek and enjoy asylum in other countries.

Principle 3

1. National authorities have the primary duty and responsibility to provide protection and humanitarian assistance to internally displaced persons within their jurisdiction.
2. Internally displaced persons have the right to request and to receive protection and humanitarian assistance from these authorities. They shall not be persecuted or punished for making such a request.

Principle 4

1. These Principles shall be applied without discrimination of any kind, such as race, colour, sex, language, religion or belief, political or other opinion, national, ethnic or social origin, legal or social status, age, disability, property, birth, or on any other similar criteria.
2. Certain internally displaced persons, such as children, especially unaccompanied minors, expectant mothers, mothers with young children, female heads of household, persons with disabilities and elderly persons, shall be entitled to protection and assistance required by their condition and to treatment which takes into account their special needs.

SECTION II. PRINCIPLES RELATING TO PROTECTION FROM DISPLACEMENT

Principle 5

All authorities and international actors shall respect and ensure respect for their obligations under international law, including human rights and humanitarian law, in all circumstances, so as to prevent and avoid conditions that might lead to displacement of persons.

Principle 6

1. Every human being shall have the right to be protected against being arbitrarily displaced from his or her home or place of habitual residence.
2. The prohibition of arbitrary displacement includes displacement:
 - (a) When it is based on policies of apartheid, "ethnic cleansing" or similar practices aimed at/or resulting in altering the ethnic, religious or racial composition of the affected population;
 - (b) In situations of armed conflict, unless the security of the civilians involved or imperative military reasons so demand;

(c) In cases of large-scale development projects, which are not justified by compelling and overriding public interests;

(d) In cases of disasters, unless the safety and health of those affected requires their evacuation; and

(e) When it is used as a collective punishment.

3. Displacement shall last no longer than required by the circumstances.

Principle 7

1. Prior to any decision requiring the displacement of persons, the authorities concerned shall ensure that all feasible alternatives are explored in order to avoid displacement altogether. Where no alternatives exist, all measures shall be taken to minimize displacement and its adverse effects.

2. The authorities undertaking such displacement shall ensure, to the greatest practicable extent, that proper accommodation is provided to the displaced persons, that such displacements are effected in satisfactory conditions of safety, nutrition, health and hygiene, and that members of the same family are not separated.

3. If displacement occurs in situations other than during the emergency stages of armed conflicts and disasters, the following guarantees shall be complied with:

(a) A specific decision shall be taken by a State authority empowered by law to order such measures;

(b) Adequate measures shall be taken to guarantee to those to be displaced full information on the reasons and procedures for their displacement and, where applicable, on compensation and relocation;

(c) The free and informed consent of those to be displaced shall be sought;

(d) The authorities concerned shall endeavour to involve those affected, particularly women, in the planning and management of their relocation;

(e) Law enforcement measures, where required, shall be carried out by competent legal authorities; and

(f) The right to an effective remedy, including the review of such decisions by appropriate judicial authorities, shall be respected.

Principle 8

Displacement shall not be carried out in a manner that violates the rights to life, dignity, liberty and security of those affected.

Principle 9

States are under a particular obligation to protect against the displacement of indigenous peoples, minorities, peasants, pastoralists and other groups with a special dependency on and attachment to their lands.

SECTION III. PRINCIPLES RELATING TO PROTECTION DURING DISPLACEMENT

Principle 10

1. Every human being has the inherent right to life which shall be protected by law. No one shall be arbitrarily deprived of his or her life. Internally displaced persons shall be protected in particular against:

(a) Genocide;

(b) Murder;

(c) Summary or arbitrary executions; and

(d) Enforced disappearances, including abduction or unacknowledged detention, threatening or resulting in death.

Threats and incitement to commit any of the foregoing acts shall be prohibited.

2. Attacks or other acts of violence against internally displaced persons who do not or no longer participate in hostilities are prohibited in all circumstances. Internally displaced persons shall be protected, in particular, against:

(a) Direct or indiscriminate attacks or other acts of violence, including the creation of areas wherein attacks on civilians are permitted;

(b) Starvation as a method of combat;

(c) Their use to shield military objectives from attack or to shield, favour or impede military operations;

(d) Attacks against their camps or settlements; and

(e) The use of anti-personnel landmines.

Principle 11

1. Every human being has the right to dignity and physical, mental and moral integrity.

2. Internally displaced persons, whether or not their liberty has been restricted, shall be protected in particular against:

(a) Rape, mutilation, torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, and other outrages upon personal dignity, such as acts of gender-specific violence, forced prostitution and any form of indecent assault;

(b) Slavery or any contemporary form of slavery, such as sale into marriage, sexual exploitation, or forced labour of children; and

(c) Acts of violence intended to spread terror among internally displaced persons.

Threats and incitement to commit any of the foregoing acts shall be prohibited.

Principle 12

1. Every human being has the right to liberty and security of person. No one shall be subjected to arbitrary arrest or detention.

2. To give effect to this right for internally displaced persons, they shall not be interned in or confined to a camp. If in exceptional circumstances such internment or confinement is absolutely necessary, it shall not last longer than required by the circumstances.

3. Internally displaced persons shall be protected from discriminatory arrest and detention as a result of their displacement.

4. In no case shall internally displaced persons be taken hostage.

Principle 13

1. In no circumstances shall displaced children be recruited nor be required or permitted to take part in hostilities.

2. Internally displaced persons shall be protected against discriminatory practices of recruitment into any armed forces or groups as a result of their displacement. In particular any cruel, inhuman or degrading practices that compel compliance or punish non-compliance with recruitment are prohibited in all circumstances.

Principle 14

1. Every internally displaced person has the right to liberty of movement and freedom to choose his or her residence.
2. In particular, internally displaced persons have the right to move freely in and out of camps or other settlements.

Principle 15

Internally displaced persons have:

- (a) The right to seek safety in another part of the country;
- (b) The right to leave their country;
- (c) The right to seek asylum in another country; and
- (d) The right to be protected against forcible return to or resettlement in any place where their life, safety, liberty and/or health would be at risk.

Principle 16

1. All internally displaced persons have the right to know the fate and whereabouts of missing relatives.
2. The authorities concerned shall endeavour to establish the fate and whereabouts of internally displaced persons reported missing, and cooperate with relevant international organizations engaged in this task. They shall inform the next of kin on the progress of the investigation and notify them of any result.
3. The authorities concerned shall endeavour to collect and identify the mortal remains of those deceased, prevent their despoliation or mutilation,

and facilitate the return of those remains to the next of kin or dispose of them respectfully.

4. Grave sites of internally displaced persons should be protected and respected in all circumstances. Internally displaced persons should have the right of access to the grave sites of their deceased relatives.

Principle 17

1. Every human being has the right to respect of his or her family life.
2. To give effect to this right for internally displaced persons, family members who wish to remain together shall be allowed to do so.
3. Families which are separated by displacement should be reunited as quickly as possible. All appropriate steps shall be taken to expedite the reunion of such families, particularly when children are involved. The responsible authorities shall facilitate inquiries made by family members and encourage and cooperate with the work of humanitarian organizations engaged in the task of family reunification.
4. Members of internally displaced families whose personal liberty has been restricted by internment or confinement in camps shall have the right to remain together.

Principle 18

1. All internally displaced persons have the right to an adequate standard of living.
2. At the minimum, regardless of the circumstances, and without discrimination, competent authorities shall provide internally displaced persons with and ensure safe access to:
 - (a) Essential food and potable water;

- (b) Basic shelter and housing;
- (c) Appropriate clothing; and
- (d) Essential medical services and sanitation.

3. Special efforts should be made to ensure the full participation of women in the planning and distribution of these basic supplies.

Principle 19

1. All wounded and sick internally displaced persons as well as those with disabilities shall receive to the fullest extent practicable and with the least possible delay, the medical care and attention they require, without distinction on any grounds other than medical ones. When necessary, internally displaced persons shall have access to psychological and social services.

2. Special attention should be paid to the health needs of women, including access to female health care providers and services, such as reproductive health care, as well as appropriate counselling for victims of sexual and other abuses.

3. Special attention should also be given to the prevention of contagious and infectious diseases, including AIDS, among internally displaced persons.

Principle 20

1. Every human being has the right to recognition everywhere as a person before the law.

2. To give effect to this right for internally displaced persons, the authorities concerned shall issue to them all documents necessary for the enjoyment and exercise of their legal rights, such as passports, personal identification documents, birth certificates and marriage certificates. In particular, the authorities shall facilitate the issuance of new documents or the replacement of documents lost in the course of displacement, without imposing

unreasonable conditions, such as requiring the return to one's area of habitual residence in order to obtain these or other required documents.

3. Women and men shall have equal rights to obtain such necessary documents and shall have the right to have such documentation issued in their own names.

Principle 21

1. No one shall be arbitrarily deprived of property and possessions.

2. The property and possessions of internally displaced persons shall in all circumstances be protected, in particular, against the following acts:

- (a) Pillage;
- (b) Direct or indiscriminate attacks or other acts of violence;
- (c) Being used to shield military operations or objectives;
- (d) Being made the object of reprisal; and
- (e) Being destroyed or appropriated as a form of collective punishment.

3. Property and possessions left behind by internally displaced persons should be protected against destruction and arbitrary and illegal appropriation, occupation or use.

Principle 22

1. Internally displaced persons, whether or not they are living in camps, shall not be discriminated against as a result of their displacement in the enjoyment of the following rights:

(a) The rights to freedom of thought, conscience, religion or belief, opinion and expression;

(b) The right to seek freely opportunities for employment and to participate in economic activities;

(c) The right to associate freely and participate equally in community affairs;

(d) The right to vote and to participate in governmental and public affairs, including the right to have access to the means necessary to exercise this right; and

(e) The right to communicate in a language they understand.

Principle 23

1. Every human being has the right to education.

2. To give effect to this right for internally displaced persons, the authorities concerned shall ensure that such persons, in particular displaced children, receive education which shall be free and compulsory at the primary level. Education should respect their cultural identity, language and religion.

3. Special efforts should be made to ensure the full and equal participation of women and girls in educational programmes.

4. Education and training facilities shall be made available to internally displaced persons, in particular adolescents and women, whether or not living in camps, as soon as conditions permit.

SECTION IV. PRINCIPLES RELATING TO HUMANITARIAN ASSISTANCE

Principle 24

1. All humanitarian assistance shall be carried out in accordance with the principles of humanity and impartiality and without discrimination.

2. Humanitarian assistance to internally displaced persons shall not be diverted, in particular for political or military reasons.

Principle 25

1. The primary duty and responsibility for providing humanitarian assistance to internally displaced persons lies with national authorities.

2. International humanitarian organizations and other appropriate actors have the right to offer their services in support of the internally displaced. Such an offer shall not be regarded as an unfriendly act or an interference in a State's internal affairs and shall be considered in good faith. Consent thereto shall not be arbitrarily withheld, particularly when authorities concerned are unable or unwilling to provide the required humanitarian assistance.

3. All authorities concerned shall grant and facilitate the free passage of humanitarian assistance and grant persons engaged in the provision of such assistance rapid and unimpeded access to the internally displaced.

Principle 26

Persons engaged in humanitarian assistance, their transport and supplies shall be respected and protected. They shall not be the object of attack or other acts of violence.

Principle 27

1. International humanitarian organizations and other appropriate actors when providing assistance should give due regard to the protection needs and human rights of internally displaced persons and take appropriate measures in this regard. In so doing, these organizations and actors should respect relevant international standards and codes of conduct.

2. The preceding paragraph is without prejudice to the protection responsibilities of international organizations mandated for this purpose, whose services may be offered or requested by States.

*SECTION V. PRINCIPLES RELATING TO RETURN,
RESETTLEMENT AND REINTEGRATION*

Principle 28

1. Competent authorities have the primary duty and responsibility to establish conditions, as well as provide the means, which allow internally displaced persons to return voluntarily, in safety and with dignity, to their homes or places of habitual residence, or to resettle voluntarily in another part of the country. Such authorities shall endeavour to facilitate the reintegration of returned or resettled internally displaced persons.

2. Special efforts should be made to ensure the full participation of internally displaced persons in the planning and management of their return or resettlement and reintegration.

Principle 29

1. Internally displaced persons who have returned to their homes or places of habitual residence or who have resettled in another part of the country shall not be discriminated against as a result of their having been displaced. They shall have the right to participate fully and equally in public affairs at all levels and have equal access to public services.

2. Competent authorities have the duty and responsibility to assist returned and/or resettled internally displaced persons to recover, to the extent possible, their property and possessions which they left behind or were dispossessed of upon their displacement. When recovery of such property and possessions is not possible, competent authorities shall provide or assist these persons in obtaining appropriate compensation or another form of just reparation.

Principle 30

All authorities concerned shall grant and facilitate for international humanitarian organizations and other appropriate actors, in the exercise of their respective mandates, rapid and unimpeded access to internally displaced persons to assist in their return or resettlement and reintegration.

Litho in United Nations, New York
40264-June 2001-10,000

United Nations Publication
E/CN.4/1998/53/Add.2

Reprinted at United Nations, Geneva
04-01921-October 2004-5,000

OCHA/IDP/2004/01

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



**UNION AFRICAINE
UNIÃO AFRICANA**

Addis Ababa, ETHIOPIA

P. O. Box 3243

Tele: +251 11 551 7700

Fax: +251 11 5517844

Website: www.africa-union.org

**SPECIAL SUMMIT ON REFUGEES, RETURNEES AND
INTERNALLY DISPLACED PERSONS IN AFRICA**

**KAMPALA, UGANDA
22 – 23 OCTOBER 2009**

Ext/Assembly/AU/PA/Decl. (I)

**KAMPALA DECLARATION
ON REFUGEES, RETURNEES AND INTERNALLY DISPLACED PERSONS
IN AFRICA**

We, Heads of State and Government of Member States of the African Union, meeting in Kampala, Uganda from 22 to 23 October 2009;

Recalling the pan-African spirit that inspired our predecessors to mobilize the Continent's resources in the struggle for independence and abolition of apartheid, for the collective good of all the people of Africa;

Rededicating ourselves to the pan-African ideals that guided the solidarity among African States and the peoples of Africa during the struggle for liberation from colonialism and the resolve to continue extending protection and humanitarian assistance to victims of forced displacement and search for durable solutions for their problems.

Underscoring the objectives and principles in the Constitutive Act of the African Union;

Conscious of the fact that the African continent has the largest number of refugees, internally displaced persons, and returnees;

Deploing that large numbers of people within our Continent are displaced, either as refugees or internally displaced persons and some are even stateless as a result of conflicts, natural disasters, and increasingly climate change and other causes of forced displacement in Africa;

Noting that the majority of the refugees, returnees and internally displaced persons are women and children as well as people of old age and handicapped that require special protection and assistance because of their vulnerability;

Realizing also that for a variety of reasons, refugees and internally displaced persons are sometimes unable or unwilling to return to their homes immediately after their displacement and as a result, spend many years or even decades in camps and therefore require durable solutions to their displacement situation;

Recognizing that some refugees and the internally displaced persons are people with skills, experiences and expertise and are willing and able to contribute to Africa's development and progress;

Recalling the various conventions, declarations, resolutions and decisions that have previously been adopted on the question of refugees and internal displacement in Africa and their impact for the Continent and reiterating the need to implement them;

Recognising further the problems of hosting large numbers of refugees, and commending the States and host communities that extend hospitality to refugees and internally displaced persons;

Acknowledging the efforts made and paying tribute to the regional organizations including the Regional Economic Communities, the United Nations Systems, especially its agencies such as the High Commissioner for Refugees, the World Food Program, the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, United Nations Children's Fund as well as other

international organizations including the Red Cross and Red Crescent Movement, the International Organization for Migration and the Civil Society Organizations for the support that they continue to extend to refugees, returnees and internally displaced persons in Africa;

Calling upon the international community to continue to support the African Union as it addresses the challenges of forced displacement in Africa, in particular, the increasing incidence of displacement caused by environmental factors, including climate change;

Recognizing further that the incidence of refugees and internally displaced persons is an outcome of underlying political, socio-economic and developmental problems as well as the influence of external factors, which cause f destabilisation, and that the search for solutions to this problem requires our full attention;

Having considered and endorsed the Report and Recommendations of the Executive Council as well as the Ministers in-charge of Forced Displacement Matters in our respective governments;

Having carefully examined the challenge that the problem of forced displacement in Africa poses to the Continent and deliberated on steps that need to be taken to address it;

Hereby Declare as Follows:

On Prevention of Forced Displacement in Africa,

We undertake to examine further all the factors that cause or contribute to forced displacement of people in Africa, with a view to taking measures that will prevent and finally eliminate from our Continent the occurrence of forced displacement of people arising from conflict and natural disasters.

1. We undertake therefore to establish or strengthen high-level national mechanisms to address the problem of forced displacement in our respective countries, with particular focus on the root causes.
2. We undertake to address under development and unemployment as causes of forced displacement.
3. We call upon Member States who have not done so to sign and ratify treaties, conventions and covenants relating to human rights, refugees, the protection of civilians during armed conflict, civil, political and socio-economic rights as well as the prevention of large scale arbitrary population displacement, including the OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, the African Charter on Democracy Elections and Governance..
4. We undertake to fast track entry into force of the African Charter on Democracy, Elections and Governance and, as soon as it enters into force, agree to take

measures to promulgate national laws and review existing laws with a view to addressing gaps and strengthening mechanisms for their implementation, including lifting reservations deposited on certain of the provisions in these treaties and conventions. We undertake to develop by 2015, national strategies for the full implementation of the African Charter on Democracy, Elections and Governance including by aligning relevant national legislation and strengthening national institutions charged with democratisation and electoral processes.

5. We condemn and call for an end to external interference such as the support for mercenaries and sponsoring of armed groups that have fuelled conflict in Africa.

On Effective Protection of Victims of Forced Displacement

6. We undertake to deploy all necessary measures to ensure full respect for the fundamental principle of *non-refoulement* as recognised in International Customary Law as enunciated in Article 33 of the 1951 UN Geneva Convention relating to the Status of Refugees and in Article 2 of the 1969 OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa and, through appropriate national mechanisms, ensure that asylum seekers and refugees are treated humanely, and that their rights are protected.
7. We shall do everything possible to address the plight as well as to find durable solutions for refugees and internally displaced persons who are in protracted situations in the territories of our respective States. To this end we commit to facilitate intra-Africa third-country resettlement.
8. We also undertake to enable IDPs find durable solutions by promoting and creating conducive conditions for voluntary return, local integration or settlement elsewhere in the circumstances of safety and dignity.
9. We undertake, with the support of UNHCR, other Agencies and organizations to address the phenomenon of mixed migration flows and irregular secondary movement in order to accord refugees and asylum seekers the protection they deserve.
10. We commit ourselves to creating an enabling environment for refugees and internally displaced persons particularly women and vulnerable groups as well as the youth to become self-reliant through socio-economic integration which will enable them prepare to contribute to the local economy upon return. We also call upon the international donor community to support the efforts of African nations in protecting and assisting refugees and IDPs to meet their basic needs as well as access their fundamental rights.
11. We reiterate our commitment to maintain the civilian and humanitarian character of camps and centres hosting refugees and internally displaced persons. To that end, we commit to deal with all aspects of this issue based on the provisions of international Instruments.

On Meeting the Specific Needs of Displaced Women and Children and Other Vulnerable Groups

12. We strongly support the need for protection of civilians in situations of armed conflict, based on International Humanitarian Law, taking note of the disproportionate share of special vulnerability of displaced persons especially women, children and other disadvantaged groups including persons with disabilities. We also commit to the prohibition of the recruitment of children into armed forces and groups set out in the African Charter on the Rights and Welfare of the Child and the optional Protocol to the UN Convention on the Rights of the Child on the involvement of Children in Armed Conflict. Furthermore we call for full ratification of the Protocol on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa and the Charter on the Rights and Welfare of the Child
13. We strongly denounce and condemn impunity, rape, sexual abuse and all forms of Gender Based Violence (GBV) and exploitation among civilian populations as well as their use as a weapon of war during armed conflict. We commit ourselves to ensure that all refugee victims of rape, sexual abuse, violence and exploitation in our territories will have free access to legal advice, support and counselling in order to seek and obtain effective redress for the violation of their rights and dignity as well as medical attention, rehabilitation and reintegration.
14. We commit ourselves to ensure access to primary, secondary and post-secondary education, and other training for all children, including refugee and internally displaced children as well as access to informal and adult education by out of school girls and women.

On Reconstruction of Communities Emerging from Conflicts and Natural Disasters

15. We reiterate our commitment to the speedy implementation of the AU Policy Framework on Post-Conflict Reconstruction and Development and request Member States to enact national policies on peace building and reconciliation.
16. We undertake to expedite targeted support to post-conflict countries, including meeting critical gaps in human resources.. In this regard, the African Union Commission is hereby requested to expedite the establishment of the African Union Volunteers Programme and database of African experts on post-conflict reconstruction and peace building in order to facilitate and coordinate the deployment of skilled and experienced human resources to support post-conflict reconstruction and development.
17. We commit ourselves to Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) following the settlement of an armed conflict as well as mine clearance and other unexploded ordinances. We undertake to also raise awareness as an integral part of the effort to address the impact of armed conflict and ensure safety and sustainability of return.

18. We commit ourselves to ensure that our national development plans give priority attention to the recovery and reconstruction needs of communities affected by conflict and disasters. To this end, we commit to deploy adequate human, financial and material resources to support the return, reintegration and rehabilitation of returnees and the receiving communities. Member States also recognize the need for support to refugee-hosting communities.
19. We commit ourselves, to increase support for the consolidation of peace and a smooth transition from humanitarian response to development assistance in countries emerging out of conflicts and disasters. We appeal to development partners to support this process.
20. We further call upon development partners to dedicate a portion of development assistance to projects and activities benefiting displaced populations as well as the hosting communities in both internally displaced persons and refugee situations and ensure sufficient funding for infrastructural and other improvements in areas of return and reintegration
21. We undertake to create an enabling environment for the development and strengthening of the partnership of independent and responsible civil society organizations, including private educational and research institutions, policy think-tanks, non-governmental organizations, religious institutions, labour and trade unions, professional associations, media and the press, as well as other civic and public interest groups that could help in further building national and local capacity for peaceful public discourse in political, economic and social spheres.
22. We commit ourselves to deal with challenges of climate change, increased pressure on natural resources, issues of land management, water and sanitation, rural infrastructure in our efforts to find durable solutions to the problem of refugees and internally displaced persons.
23. We hereby call upon Member States to contribute generously to the AU Special Refugee Contingency Fund. The Fund shall, inter-alia, be used to support the fast tracking of the implementation of programmes to meet the needs of refugees, returnees, internally displaced persons and other conflict affected populations, during the critical period straddling the transition from conflict to peace. To this end we request the African Union Commission to develop modalities and guidelines for the operation of the Fund for the consideration and decision of the Executive Council during their regular sessions in 2010.
24. We commit ourselves to prioritize the building of capacity of national institutions, including those dealing with the challenge of refugees, returnees and internally displaced persons, with a view to the attainment of self-reliance and empowerment of Africans to address Africa's problems.

25. We undertake to work closely with national parliaments to ensure that they are engaged with issues of forced displacement, relating to prevention of displacement and finding durable solutions including passing appropriate legislations and provision of adequate resources to address challenges posed by forced displacement.

On Forging Partnerships in Addressing Forced Displacement

26. We call upon the African Development Bank and regional banks to establish financing windows for the support of fast-track recovery and reconstruction efforts in countries and communities emerging from conflict. In connection thereto, we call upon other international financial institutions including the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank to review their policies and urgently develop appropriate policies and financing mechanisms to bridge the persistent gap facing countries during the transition from conflict to peace. We also call upon Africa's bilateral and multilateral development partners to review their policies with a view to increasing support to critical development activities that are crucial in building the peace and under-girding recovery and reconstruction during the transition from conflict to peace.
27. We call upon the United Nations Systems, International Organizations, bilateral and multilateral partners, as well as NGOs, to strengthen coordination of their programmes including joint planning, implementation, monitoring, and impact assessment, in partnership with national authorities, particularly in countries affected by conflict. We welcome the ongoing reform process by the international humanitarian community to improve effectiveness, predictability and partnership in all aspects of humanitarian operations.

On the African Union Convention on the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa

28. We hereby adopt the African Union Convention on the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa and urge our Member States to ratify and implement it as soon as possible.